

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Matti Tiainen

**POLIISILAIN PERUSTEELLA SUORITETTAVA TELEVALVONTA**

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2014**

## **SISÄLLYSLUETTELO**

<b>SISÄLLYSLUETTELO</b>	<b>1</b>
<b>KUVIOLUETTELO</b>	<b>3</b>
<b>TIIVISTELMÄ</b>	<b>5</b>
<b>1. JOHDANTO</b>	<b>7</b>
1.1. Tutkimuskohteesta	7
1.2. Tutkimuskysymys, tutkimuksen tavoitteet ja rajaus	10
1.3. Tutkimusmenetelmät	11
1.4. Tutkimuksen rakenne	12
<b>2. TELEVALVONTA – SALAINEN TIEDONHANKINTAKEINO</b>	<b>13</b>
2.1. Poliisin tiedonhankinnasta	13
2.2. Salaisten tiedonhankintakeinojen ryhmittely	14
2.3. Televalvonnan määritelmä	17
2.4. Televalvonnan merkitys poliisille	22
<b>3. TELEVALVONNAN RAJOITUKSET</b>	<b>26</b>
3.1. Ihmisoikeudet	27
3.1.1. Eritystarkastelussa Euroopan ihmisoikeussopimus	29
3.2. Perusoikeudet	37
3.2.1. Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen PeL 7 §	39
3.2.2. Yksityiselämän suoja PeL 10 §	40
3.2.3. Sananvapaus ja julkisuus PeL 12 §	42
3.2.4. Omaisuuden suoja PeL 15 §	45
3.3. Laintasoiset säädökset	46
3.4. Poliisitoiminnan yleiset periaatteet	53
3.5. Televalvontaan liittyvä oikeussuojajärjestelmä	58
3.5.1. Käräjäoikeuden lupa televalvonnan käytön edellytyksenä	59
3.5.2. Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittama laillisuusvalvonta	62
3.5.3. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta	66
<b>4. TELEVALVONNAN EDELLYTYKSET</b>	<b>68</b>
4.1. Yleiset edellytykset televalvonnalle	68
4.1.1. Tiedonhankinnan merkitys yleisenä edellytyksenä	68
4.1.2. Voidaan olettaa -kynnys ja tarvittavat tiedot	70
4.2. Toimenpidekohtaiset edellytykset televalvonnalle	71
4.2.1. Televalvonta rikoksen estämiseksi	72
4.2.2. Televalvonta rikoksen paljastamiseksi	80
4.2.3. Televalvonta vaaran torjumiseksi	82
4.2.4. Teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden käytön estäminen	84

4.2.5. Televalvonta kuolemansyyn selvittämiseksi	85
4.2.6. Televalvonta haltijan suostumuksella	86
4.2.7. Televalvonnan jatkaminen rikoksen selvittämiseksi	89
<b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>90</b>
5.1. Tutkimuksen tulokset	90
5.2. Pohdintaa	98
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>101</b>

**KUVIOLUETTELO**

Kuvio 1. Poliisilakiperusteisten televalvontavaatimusten määrät vuosina 2008–2013

Kuvio 2. Poliisilain mukaisen televalvonnan perusteiden jakautuminen vuonna 2013

Kuvio 3. Poliisilain mukaisen televalvonnan merkityksellisyys vuonna 2013



---

**VAASAN YLIOPISTO**
**Filosofinen tiedekunta**

<b>Tekijä:</b>	Matti Tiainen	
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Poliisilain perusteella suoritettava televalvonta	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus	
<b>Työn ohjaaja:</b>	Eija Mäkinen	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2014	<b>Sivumäärä:</b> 106

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tämän tutkimuksen kohteena on televalvonta. Televalvonta on sekä yksi poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen menetelmistä että rikosprosessuaalisista pakkokeinoista. Yksinkertaistaen määriteltynä televalvonnalla tarkoitetaan tunnistamistietojen ja sijaintitietojen hankkimista salaa henkilön telepäätelaitteesta tai matkaviestimestä rikoksen estämiseksi, selvittämiseksi tai vaaran torjumiseksi.

Televalvonnan käyttäminen merkitsee puuttumista Suomen perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Poliisilaissa säädetään televalvonnasta rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja vaaran torjumiseksi ja pakkokeinolaissa säädetään vastaavasti televalvonnasta rikoksen selvittämiseksi. Toisin sanoen, kun pyritään estämään rikoksen tapahtuminen ja vaaran aiheutuminen, liikutaan vielä poliisilain säädöksissä, mutta silloin kun on syytä epäillä rikoksen jo tapahtuneen, on toimivaltuuksien käytössä siirryttävä poliisilain säädöksistä pakkokeinolain puolelle.

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan niitä perusteita, jotka ovat edellytyksenä ja toisaalta rajoitteina televalvonnan käytölle poliisin harkitessa tätä *poliisilaissa* määriteltyä toimivaltuutta. Asettelen tutkimuskysymyksen seuraavasti: *Mitkä ovat poliisin toimivallan edellytykset ja toimivallan rajat harkittaessa televalvonnan käyttöä rikoksen paljastamiseksi, estämiseksi ja vaaran torjumiseksi?* Tutkimuksen kohteena ovat siten ne säädökset ja periaatteet, jotka ohjaavat (tai joiden tulisi ohjata) poliisin toimivallan käyttöä. *Tutkimuksen tavoitteena* on selvittää, mitkä ovat ne voimassa olevan lainsäädännön asettamat poliisin toimivallan käytön edellytykset ja toisaalta toimivallan rajat harkittaessa televalvonnan käyttöä rikoksen paljastamiseksi, estämiseksi ja vaaran torjumiseksi.

*Rajaan tutkimuksen siten*, että tutkimuksen kohteena ovat nimenomaan poliisin toimivallan edellytykset ja rajoitukset televalvonnassa. Sen sijaan tutkimuksessa ei käsitellä muita salaisia tiedonhankintakeinoja kuin televalvontaa, eikä muiden viranomaisten kuin poliisin suorittamaa televalvontaa. Myös sellainen televalvonta, jota suoritetaan jo tapahtuneen rikoksen selvittämiseksi (pakkokeinolain mukainen televalvonta), on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

Tutkimukseni käsittelee julkisen vallan käyttöä suhteessa yksityiseen. Tutkimukseni on siten julkisoikeudellinen. Julkisoikeuden sisällä tutkimus kuuluu hallinto-oikeuden alaan ja vielä täsmällisemmin määriteltynä poliisioikeuden alaan. Tutkimus on myös valtiosääntöoikeudellinen siltä osin kuin se käsittelee yksilön perustuslailla suojattuja perusoikeuksia ja perusoikeuksien valvontajärjestelmiä. Käyttämäni tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen, näkökulma oikeuteen sisäinen ja tutkimusote kotimainen.

Käytän tutkimukseni lähdeaineistona sekä voimassaolevaa että aikaisempaa lainsäädäntöä ja niihin liittyvää lainvalmisteluaineistoa. Lisäksi lähdeaineistona käytän kotimaista ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, aihetta käsittelevää oikeuskirjallisuutta sekä oikeustieteellisiä artikkeleita. Tulen myös viittaamaan ylimpien lainvalvojien eli Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin.

---

**AVAINSANAT:** yksityiselämän suoja, televalvonta, poliisilaki



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuskohteesta

Marraskuussa 2013 julkisuudessa seurattiin sisäministeri Päivi Räsäsen ja poliisiylijohtaja Mikko Paateron välistä debattia, jossa keskiössä olivat poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja erityisesti tietolähdetoiminta. Vaikka poliisiylijohtaja selvisikin jupakasta puhtain paperein, niin epäselväksi ei jäänyt, että jatkossa poliisin toimivaltuuksia ja erityisesti salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä tullaan valvomaan entistä tarkemmin.

Vuoden 2014 alusta merkittävä osa poliisin toimivaltuuksia sääntelevästä lainsäädännöstä uudistui, kun uudet poliisi-, -pakkokeino-, - ja esitutkintalaki astuivat voimaan. Kokonaisuudistuksen tavoitteena oli toimivaltuuksien kattavampi ja täsmällisempi säättäminen. Myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulma ja toisaalta myös rikostorjunnan tarpeet on otettu huomioon aiempaa paremmin. Erityistä huomiota on kiinnitetty salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön, johon liittyviä säännöksiä on nykyaikaistettu, yhdenmukaistettu ja täsmennetty.<sup>1</sup>

Lainsäädäntöuudistukselle oli selvästi tarvetta, sillä poliisin tehtävät ja toimivaltuudet olivat olleet viime vuosikymmeninä toistuvien muutosten kohteena. OTT Ari-Matti Nuutila kirjoitti vuonna 2006 rikosten torjuntaa, rikosten selvittämistä ja perusoikeuksia koskevassa artikkelissaan poliisin toimivaltanormiston uudistamiseen liittyvästä tarpeesta. Artikkelin on julkaistu samoihin aikoihin kun poliisi-, -pakkokeino-, - ja esitutkintalain kokonaisuudistusta ryhdyttiin toden teolla valmistelemaan. Seuraava lainaus Nuutilan artikkelista kiteyttää mielestäni oivallisesti lainsäädäntömuutoksen tarpeen:

*”Perusoikeusnäkökulmasta kyse on sekä epäillyn että poliisimiehen oikeusturvasta. Epätäsmällinen, epämääräinen ja systemaattisesti hämmentävä sääntely ei auta kumpaakaan osapuolta. Epäilty ei tiedä oikeuksiaan ja poliisimies ei tiedä, mitä hän saa tehdä ja mitä hänen tulee tehdä. Kukaan ei halua meille amerikkalaista oikeuskäytäntöä, jossa toimenpiteiden laillisuus tai niissä kerätyn näytön käyttökelpoisuus rikosprosessissa arvioitaisiin vasta tuomioistuimessa.”<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> HE 224/2010 vp s. 61–62.

<sup>2</sup> Nuutila 2006: 117.



Nyt käsillä olevan tutkimuksen kohteena on televalvonta, joka on sekä yksi poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen menetelmistä että rikosprosessuaalisista pakkokeinoista. Yksinkertaistaen määriteltynä televalvonnalla tarkoitetaan tunnistamistietojen ja sijaintitietojen hankkimista salaa henkilön telepäätelaitteesta tai matkaviestimestä rikoksen estämiseksi, selvittämiseksi tai vaaran torjumiseksi<sup>3</sup>. Salainen tarkoittaa salaisten tiedonhankintakeinojen yhteydessä sitä, että poliisi hankkii tietoja kohdehenkilöltä salaa eli ennalta ilmoittamatta.

Televalvonnan käyttäminen merkitsee puuttumista Suomen perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Poliisilaissa (22.7.2011/872, PoliL) säädetään televalvonnasta rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja vaaran torjumiseksi ja pakkokeinolaissa (22.7.2011/806, PKL) säädetään vastaavasti televalvonnasta rikoksen selvittämiseksi<sup>4</sup>. Toisin sanoen, kun pyritään estämään rikoksen tapahtuminen ja vaaran aiheutuminen, liikutaan vielä poliisilain säädöksissä, mutta silloin kun on syytä epäillä rikoksen jo tapahtuneen, on toimivaltuuksien käytössä siirtävä poliisilain säädöksistä pakkokeinolain puolelle. Toisaalta poliisille saattaa tulla eteen tilanteita, joissa tiedonhankinta on aloitettu poliisilakiperusteisesti, mutta tiedonhankinnan aikana paljastuu että rikos onkin jo tapahtunut. Onko tällaisessa tapauksessa televalvontaa mahdollista jatkaa? Tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan niitä perusteita, jotka ovat edellytyksenä ja toisaalta rajoitteina televalvonnan käytölle poliisin harjoituksessa tätä poliisilaissa määriteltyä toimivaltuutta.

Televalvonta tuli mahdolliseksi Suomessa vuonna 1995, kun pakkokeinolakiin lisättiin säännökset telekuuntelusta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta<sup>5</sup>. Alun perin niitten käyttöala rajoittui vain jo tapahtuneiden rikosten selvittämiseen. Poliisilakiin televalvonta lisättiin vasta vuonna 2001, kun sen käyttömahdollisuuden laajentaminen myös rikosten estämiseen ja vaaran torjumiseen katsottiin tarpeelliseksi<sup>6</sup>. Tuolloin poliisille tuli mahdolliseksi saada teletunnistetietoja rikoksen estämiseksi, jos kyseessä olisi hengen tai terveyden välitön vaara tai laissa tarkoitettu törkeä rikos. Vuoden 2001 jälkeen-

---

<sup>3</sup> Helminen, Kuusimäki & Ranta-Eskola 2012: 405–406.

<sup>4</sup> Helminen ym. 2012: 396.

<sup>5</sup> HE 22/1994 vp.

<sup>6</sup> HE 34/1999 vp.

kin telepakkokeinoja koskevaa lainsäädäntöä muutettiin useamman kerran, muun muassa teknisen kehityksen vuoksi. Muutokset tarkoittivat lähinnä telepakkokeinojen käyttöalan laajentamista. Sen sijaan oikeussuojajärjestelmiä koskevia säännöksiä ei samanaikaisesti juurikaan muutettu.<sup>7</sup>

Vuodesta 1995 lähtien televalvontaa koskevaan lainsäädäntöön tuli siis useita lakimuutoksia. Jälkiviisaasti voidaan todeta, että lainsäädännön muutokset johtivat juuri Ari-Matti Nuutilan kuvaamaan lopputulokseen, eli epätasmalliseen, epämääräiseen ja systemaattisesti hämmentävään sääntelyyn, joka ei auta kumpaakaan osapuolta. Uuden poliisilain myötä televalvonnan kohteen oikeussuojaa on parannettu ja televalvonnan käytöedellytyksistä säädetään nyt entistä täsmällisemmin. Lainsäädännön keskeisiä muutoksia ja muutokseen johtaneita syitä käsitellään tässä tutkimuksessa tarpeen mukaan aina kunkin säädöksen kohdalla erikseen.

Miksi valitsin juuri tämän aiheen tutkimuskohteekseni? Ensinnäkin televalvonnan osalta lainsäädäntöön tuli merkittäviä uudistuksia, joiden soveltamisesta ei vielä ole oikeuskäytäntöä ehtinyt muodostumaan. Alussa kuvattu julkisuuteen noussut ministerin ja poliisiylijohtajan välisen luottamuksen uudelleenarviointi ja Helsingin huumepoliisin päällikkö Jari Aarnioon kohdistuvat rikosepäilyt yhdessä tuoreitten, merkittävien lainmuutosten kanssa tekevät käsiteltävänä olevasta aiheesta tutkijalle hyvin ajankohtaisen ja mielenkiintoisen. Toisaalta suurin osa poliisin toimivaltuuksista on yleensäkin sen luonteisia, että niillä puututaan voimakkaasti yksilön perusoikeuksiin. Siten poliisin toimivaltuuksien käyttöön ja perusteisiin liittyvä tutkimus on mielestäni aina ajankohtainen ja perusteltu. Aiheen valintaan on luonnollisesti vaikuttanut myös se, että toimin itse poliisina valvonta- ja hälytystehtävissä ja mikä olisikaan parempi tapa opiskella omaan työhön perustavanlaatuisesti vaikuttavaa uudistunutta lainsäädäntöä kuin tehdä siihen liittyvää tutkimustyötä.

---

<sup>7</sup> Niemi & Godzinsky 2009: 6.

## 1.2. Tutkimuskysymys, tutkimuksen tavoitteet ja raja

Asettelen tutkimuskysymyksen seuraavasti: *Mitkä ovat poliisin toimivallan edellytykset ja toimivallan rajat harkittaessa televalvonnan käyttöä rikoksen paljastamiseksi, estämiseksi ja vaaran torjumiseksi?* Tutkimuksen kohteena ovat siten ne säädökset ja periaatteet, jotka ohjaavat (tai joiden tulisi ohjata) poliisin toimivallan käyttöä.

*Tutkimuksen tavoitteena* on luonnollisesti vastata edellä asetettuun tutkimuskysymykseen ja selvittää, mitkä ovat ne voimassa olevan lainsäädännön asettamat poliisin toimivallan käytön edellytykset ja toisaalta toimivallan rajat harkittaessa televalvonnan käyttöä rikoksen paljastamiseksi, estämiseksi ja vaaran torjumiseksi.

*Rajaan tutkimuksen siten*, että tutkimuksen kohteena ovat nimenomaan poliisin toimivallan edellytykset ja rajoitukset televalvonnassa. Sen sijaan tutkimuksessa ei käsitellä muita salaisia tiedonhankintakeinoja kuin televalvontaa, eikä muiden viranomaisten kuin poliisin suorittamaa televalvontaa (muuta televalvonnan käyttöön oikeutettuja viranomaisia ovat rajavartiolaitos- ja tulliviranomaiset). Myös sellainen televalvonta, jota suoritetaan jo tapahtuneen rikoksen selvittämiseksi (pakkokeinolain mukainen televalvonta), on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

Jätän myös televalvontaan liittyvän oikeussuojajärjestelmän tarkastelun vähemmälle ja käsittelen sitä vain yhden alaluvun verran. Perustelen tätä tutkimuksellista valintaani sillä, että oikeussuojajärjestelmä on aiheena niin laaja, että sen perusteellisesta tarkastelusta pitäisi tehdä kokonaan oma tutkimuksensa. Toisaalta oikeussuojajärjestelmä on tutkimuksen kannalta niin oleellinen asiakokonaisuus, ettei sitä voi kokonaan sivuuttaa.

Kaikki edellä mainitut rajaukset ovat mielestäni perusteltuja asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi – jos tutkimuksen kysymyksenasettelu olisi laveampi, niin vaarana olisi, että tutkimuksesta tulisi pikemminkin pintapuolinen ja nykytilaa kuvaileva kuin aidosti aiheeseen pureutuva ja perusteltu tieteellinen tutkimus.

### 1.3. Tutkimusmenetelmät

Tutkimukseni käsittelee julkisen vallan käyttöä suhteessa yksityiseen. Tutkimukseni on siten julkisoikeudellinen. Julkisoikeuden sisällä tutkimus kuuluu hallinto-oikeuden alaan<sup>8</sup> ja vielä täsmällisemmin määriteltynä poliisioikeuden alaan<sup>9</sup>. Tutkimus on myös valtiosääntöoikeudellinen siltä osin kuin se käsittelee yksilön perustuslailla suojattuja perusoikeuksia ja perusoikeuksien valvontajärjestelmiä.<sup>10</sup>

Käyttämäni tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen<sup>11</sup>, näkökulma oikeuteen sisäinen ja tutkimusote kotimainen. Pyrin voimassaolevaa oikeutta systematisoimalla, jäsentämällä ja tulkitsemalla vastaamaan tutkimuskysymykseen ja selvittämään siihen liittyvän oikeudellisen sääntelyn nykytilan.<sup>12</sup> Sijansa on myös yleisesti tunnustettujen oikeusperiaatteiden vaikutuksella lakien tulkitsemiseen ja soveltamiseen. Toisaalta tulen tutkimuksessani vertaamaan jonkin verran aikaisempaa lainsäädäntöä voimassaolevaan lainsäädäntöön. Tältä osin tutkimusmetodia voitaneen pitää oikeushistoriallisena.<sup>13</sup>

Käytän tutkimukseni lähdeaineistona sekä voimassaolevaa että aikaisempaa lainsäädäntöä<sup>14</sup> ja niihin liittyvää lainvalmisteluaineistoa.<sup>15</sup> Selvyyden vuoksi mainittakoon tässä kohtaa, että tekstissä viitataan aina lähtökohtaisesti voimassaolevaan lakiin. Siltä osin kun tekstissä on tarvetta viitata kumottuun eli niin sanottuun vanhaan lakiin, niin siitä mainitaan aina erikseen. Lisäksi lähdeaineistona tulen käyttämään kotimaista ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä<sup>16</sup>, aihetta käsittelevää oikeuskirjallisuutta sekä oikeustieteellisiä artikkeleita. Tulen myös viittaamaan ylimpien lainvalvojien eli Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin.

---

<sup>8</sup> Mäenpää 2003: 53, 60.

<sup>9</sup> Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 17. Helminen ym. määrittelevät poliisioikeuden kuuluvan oikeussystemaattisesti julkisoikeuteen, joka käsittää säännökset julkisyhteisöjen järjestämisestä ja toiminnasta sekä yksityisten oikeussubjektien suhteesta julkiseen valtaan. Helminen ym. jatkavat poliisioikeuden määrittelyä ja toteavat sen kuuluvan julkisoikeuden alajaotuksessa lähinnä hallinto-oikeuteen, joskin poliisioikeuteen liittyvillä säännöstöillä on perusoikeuksien osalta kytkeä myös valtiosääntöoikeuteen.

<sup>10</sup> Husa & Pohjolainen 2014: 31 – 34.

<sup>11</sup> Husa 1995: 133–134.

<sup>12</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008: 20.

<sup>13</sup> Husa ym. 2008: 21.

<sup>14</sup> Husa ym. 2008: 34.

<sup>15</sup> Husa ym. 2008: 49.

<sup>16</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat jäsenvaltioita sitovia, joten nostan niitä esiin, vaikka tutkimusote onkin kotimainen.

Merkittävä yksittäinen oikeuskirjallisuuslähde tulee olemaan Helmisen, Kuusimäen ja Ranta-Eskolan teos Poliisilaki<sup>17</sup> vuodelta 2012, joka on tuore uutta poliisilakia ja erityisesti toimivaltuuksia käsittelevä oikeudellinen yleisesitys.

#### 1.4. Tutkimuksen rakenne

Johdantoluvun jälkeen tutkimuksen toisessa pääluvussa määrittelen tutkimuksen kannalta keskeisimmät termit eli salaiset tiedonhankintakeinot ja televalvonnan. Luku johdattelee lukijan varsinaisten tutkimuskysymysten pariin ja toimii taustana koko tutkimukselle.

Tutkimuksen kolmannessa pääluvussa käsitellään niitä oikeudellisia säännöksiä ja periaatteita, jotka asettavat rajat televalvonnalle. Niitä löytyy niin kansainvälisistä ihmisoi-  
keussopimuksista, perustuslaista, tavallisesta kansallisesta lainsäädännöstä kuin yleisesti tunnustetuista oikeusperiaatteistakin. Esittelen tässä luvussa myös lyhyesti televalvontaan liittyvän oikeussuojajärjestelmän perusteita, sillä oikeussuojan käsitteellä ja oikeussuojajärjestelmällä on luonnollisesti läheinen suhde toimivallan rajoituksiin. Kolmannessa luvussa pyritään siis vastaamaan kysymykseen: *mitkä ovat poliisin toimivallan rajat harkittaessa televalvonnan käyttöä?*

Neljännessä pääluvussa tarkastellaan televalvonnan edellytyksiä. Nämä edellytykset on määritelty poliisilain 5. luvussa. Tässä kohtaa kysymys kuuluu: *mitkä ovat edellytykset poliisin suorittamalle televalvonnalle, tai toisin sanoen, millä perusteella poliisi voi suorittaa televalvontaa?* Viidennessä pääluvussa on vastausten ja johtopäätösten aika.

---

<sup>17</sup> Helminen ym. 2012.

## 2. TELEVALVONTA – SALAINEN TIEDONHANKINTAKEINO

### 2.1 Poliisin tiedonhankinnasta

Tutkimuksen kannalta on aivan oleellista selvittää, miten määritellään salaiset tiedonhankintakeinot, joihin televalvonta yhtenä menetelmänä kuuluu ja minkä vuoksi tällaiset keinot ovat ylipäättänsä tarpeen.

Ensinnäkin, tietojen hankkimisella on aivan keskeinen merkitys oikeastaan kaikessa poliisille kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Poliisin tehtävät on määritelty poliisilain 1:1 §:ssä. Sen mukaan poliisin tehtävänä on muun muassa ”oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen”. Yhteistä näiden tehtävien onnistuneen suorittamisen kannalta on, että poliisi pystyy hankkimaan riittävät tiedot konkreettisista uhkatekijöistä ja lainvastaisesta toiminnasta. Näitä ”riittäviä tietoja” poliisi saa joko hankkimalla niitä itse tai saamalla niitä haltuunsa muilta viranomaisilta sekä yksityisiltä tulevien ilmoitusten kautta. Se, miten tarkasti tietojen hankkimisesta ja tiedonsaantioikeudesta on lailla säädetty, riippuu siitä, miten voimakkaasti poliisin on puututtava yksilön perusoikeuksiin näitä tietoja hankkiakseen tai saadakseen.<sup>18</sup>

Poliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään yleisemmin uuden poliisilain 4 luvussa ja rikosten esitutinnan osalta erityisesti esitutkinta- ja pakkokeinolain säädöksissä. Salaisen tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttäminen vaatii kuitenkin erityisen tarkkaa sääntelyä, koska niillä puututaan poikkeuksellisen voimakkaasti perusoikeuksiin ja vieläpä salaa niiden kohteelta. Uudesta poliisilaista onkin varattu koko 5. luku salaisille tiedonhankintakeinoille. Salaiset tiedonhankintakeinot kohdistuvat em. poliisin tehtävistä oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen. Salaisten pakkokeinojen käytöstä rikosten esitutkinnassa säädetään taas pakkokeinolain 10 luvussa.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Helminen ym. 2012: 387–388.

<sup>19</sup> Helminen ym. 2012: 387–388.

Uutta poliisilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan uusissa salaisia tiedonhankintakeinoja koskevissa säännöksissä on pyritty kiinnittämään entistä enemmän huomiota sekä henkilöiden oikeusturvaan että rikostorjunnan tehokkuuteen. Lisäksi tuomioistuinten päätöstoimivaltaa haluttiin lisätä.<sup>20</sup> Lainsäädäntöuudistusta valmisteltaessa harkittiin myös tiedonhankintaa koskevan sääntelyn koontamista erilliseen lakiin. Valmistelutyössä päädyttiin kuitenkin sellaiseen ratkaisuun, että poliisilaissa säännellään rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi suoritettavat salaiset tiedonhankintakeinot ja pakkokeinoilaissa vastaavat toimenpiteet rikosten selvittämiseksi. Uuden poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva 5 luku perustuu nyt mahdollisimman pitkälle pakkokeinolain 10 luvun säännöksiin. Kun rinnakkaiset säännökset ovat lähes saman sisältöiset, vältetään viittaamasta jatkuvasti laista toiseen. Lisäksi uudessa poliisilaissa sääntely on toteutettu entistä täsmällisemmin. Siihen velvoittaa perustuslaissa julkilausuttu oikeusvaltioperiaate<sup>21</sup>, jonka mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja lakia on noudatettava tarkoin. Periaate edellyttää viranomaisten toimivaltuuksien täsmällistä sääntelyä. Koska salaisilla tiedonhankintakeinoilla puututaan yksilön perusoikeuksiin poikkeuksellisen voimakkaasti, edellytetään sen käyttöedellytysten säätämistä erityisen täsmällisesti. Käytännössä entistä täsmällisempi sääntely aiheutti myös sen, että uudessa poliisilaissa säännösten lukumäärä on entistä suurempi. Se ei kuitenkaan merkitse sitä, että tiedonhankintakeinojen käyttöala olisi laajentunut, vaikka siltä saattaisi näyttääkin.

22

## 2.2 Salaisen tiedonhankintakeinojen ryhmittely

Salaiset tiedonhankintakeinot voidaan jaotella kolmeen pääryhmään niitten menetelmien perusteella. Ensimmäinen ryhmä *tiedonhankinta televerkoista* sisältää sähköiseen viestintään kohdistuvia tiedonhankintakeinoja. Toinen ryhmä *tarkkailutyypiset keinot* sisältää sellaisia tiedonhankintamenetelmiä joille on yhteistä tiettyyn henkilöön kohdistuva tarkkailu. Kolmas ryhmä eli *erityiset salaiset tiedonhankintakeinot* sisältää sellaisia tiedonhankintamenetelmiä, joita on kutsuttu myös epätavanomaisiksi eli epäkonventio-

---

<sup>20</sup> HE 224/2010 vp s. 1.

<sup>21</sup> Oikeusvaltioperiaatetta on käsitelty yksityiskohtaisemmin alaluvussa 4.2.1.

<sup>22</sup> Helminen ym. 2012: 396.

naalisiksi tiedonhankintakeinoiksi. Tähän kategoriaan kuuluvat peitet toiminta, valeosto, valvottu läpilasku ja tietolähteen ohjattu käyttö.<sup>23</sup>

Säädöstekstissä eli poliisilain 5 luvussa tämä ryhmittely on toteutettu hieman eri tavalla. Luku sisältää yhteensä peräti 65 pykälää, jotka on jaettu väliotsikoinnilla kuuteen aihepiiriin seuraavasti (numerointia ei löydy varsinaisesta säädöstekstistä otsikoitten edestä vaan ne ovat kirjoittajan lisäämiä):

1. Yleiset säännökset (PolL 5: 1-4 §)
2. Tiedonhankinta televerkoista (PolL 5: 5-12 §)
3. Suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta ja tekninen tarkkailu (PolL 5: 13-27 §)
4. Peitet toiminta ja valeosto (PolL 5: 28-39 §)
5. Tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku (PolL 5: 40-44 §)
6. Yhteiset säännökset (PolL 5: 45-65 §)

Sanoisin, että ilman luvun sisäistä väliotsikointia aiheen jäsentäminen ja systematisointi olisi lain soveltajalle melkoisen haastavaa. Käsittelen seuraavaksi lyhyesti vain väliotsikot *Yleiset säännökset*, *Tiedonhankinta televerkoista* ja *Yhteiset säännökset*, koska niillä on erityistä merkitystä tämän tutkimuksen kannalta. Näihin säännöksiin palataan luonnollisesti yksityiskohtaisemmin televalvonnan edellytyksiä ja rajoituksia käsittelevissä luvuissa. Tutkimuksen rajauksen mukaisesti en siis lähde avaamaan tarkemmin väliotsikoitten 3-5 alta löytyviä tiedonhankintakeinoja (joita voitaisiin siis kutsua myös tarkkailutyypisiksi keinoiksi ja erityisiksi salaisiksi tiedonhankintakeinoiksi), varsinkin kun otsikointi jo sinällään kertoo minkä tyyppisistä keinoista on kysymys.

*Yleisissä säännöksissä (PolL 5: 1-4 §)* säädetään salaisten tiedonhankintakeinojen soveltamisalasta, määritelmistä ja yleisistä edellytyksistä. Lisäksi tässä yhteydessä on määriteltä salainen tiedonhankinta rikoksen paljastamiseksi ja tiedonhankinnan jatkaminen rikoksen selvittämiseksi. Salainen tiedonhankinta tulee kyseeseen tiettyjen vakavien rikosten paljastamiseksi. Nämä rikokset ovat rikoslain 12 luvussa kriminalisoituja

---

<sup>23</sup> Helminen ym. 2012: 398



maanpetos- ja vakoilurikoksia sekä rikoslain 34 a-luvun terrorismirikoksia.<sup>24</sup> Salaisen tiedonhankinnan jatkaminen rikoksen selvittämiseksi taas tarkoittaa sellaista tilannetta, missä rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi aloitetun salaisen tiedonhankinnan aikana ilmenee, että on syytä epäillä että tiedonhankinnan kohteena oleva rikos on jo tapahtunut. Tällaisessa tapauksessa tiedonhankintaa saadaan kuitenkin jatkaa rikoksen selvittämiseksi tietyin edellytyksin. On tärkeää tässä vaiheessa huomauttaa, että vaikka nämä yleiset säännökset luovatkin yleisiä edellytyksiä, niin ne eivät sinällään pysty yksinään luomaan toimivaltaa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiseen, vaan toimivallan täytyy perustua samassa luvussa myöhemmin mainittuun erityiseen, toimenpidekohtaiseen perusteluun. Nämä yksityiskohtaiset perustelut löytyvät siis säädöstekstistä väliotsikoiden 2-5 alta.

Toinen PolL 5 luvun väliotsikoista on *Tiedonhankinta televerkoista (PolL 5: 5-12 §)*. Tähän kategoriaan sijoittuu myös tämän tutkimuksen kohteena oleva televalvonta. Televalvonnan lisäksi otsikon alle kuuluvat seuraavat salaiset tiedonhankintakeinot: telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta ja tukiasematietojen hankkiminen. Yhteistä näille keinoille on, että tiedonhankintaa suoritetaan hankkimalla tietoja viestintäverkosta tai siihen liitetystä teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta. Karkeasti määriteltynä hankittavia tietoja voivat olla viestien sisältö (telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta), tunnistamistiedot ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedot (televalvonta) sekä tiedot tietyn tukiaseman kautta telejärjestelmään kirjautuneista tai kirjautuvista telepäätelaitteista ja teleosoitteista (tukiasematietojen hankkiminen). Lisäksi poliisilla on tietyin perustein oikeus lyhytaikaisesti estää teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden käyttö tietyllä alueella (televalvonta).

*Yhteisissä säännöksissä (PolL 5: 45–65 §)* säädetään kaikkia salaisia tiedonhankintakeinoja koskevista menettelytavoista, kuten lupa-asian käsittelystä tuomioistuimessa, ylimääräisestä tiedosta, pöytäkirjoista, valvonnasta jne. Niillä on huomattavaa merkitystä oikeussuojan kannalta. Tässä tutkimuksessa yhteisiä säännöksiä käsitellään tarkemmin

---

<sup>24</sup> Helminen ym. 2012:400

sekä televalvonnan rajoitusten (lähinnä oikeussuojajärjestelmän) yhteydessä että televalvonnan edellytysten (lähinnä päätöksenteon) yhteydessä.

### 2.3 Televalvonnan määritelmä

Poliisilain 5:8.1:ssa säädetään televalvonnan määritelmästä seuraavasti:

*”Televalvonnalla tarkoitetaan tunnistamistietojen hankkimista viestistä, joka on lähetetty 5 §:ssä tarkoitettuun viestintäverkkoon kytketystä teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta taikka vastaanotettu tällaiseen osoitteeseen tai laitteeseen, sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkimista taikka osoitteen tai laitteen käytön tilapäistä estämistä.”*

Säädösteksti on siis varsin tekninen ja seuraavien otsikoitten alla tulen avaamaan näitten termien merkityksiä. Termien määritelmät löytyvät pääasiassa sähköisen viestinnän tietosuojalain (16.62004/516, SVTsL) 2 pykälästä. Sähköisen viestinnän tietosuojalain tarkoituksena on turvata sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen sekä edistää sähköisen viestinnän tietoturvaa<sup>25</sup>. Kyseisellä säädöksellä on siinä mielessä keskeinen merkitys televalvonnan kannalta, että siinä säädettyjen määritelmien kautta se osaltaan vaikuttaa poliisin ja muiden viranomaisten mahdollisuuteen saada haltuunsa ja hyödyntää tunnistamis- ja paikkatietoja<sup>26</sup>. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että sähköisen viestinnän tietosuojalain säätämiseen vaikutti erityisesti EU:n sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi<sup>27</sup>. Direktiivi edellyttää, että viestintä ja siihen liittyvät tunnistamistiedot ovat luottamuksellisia ja EU-maiden pitää direktiivin mukaan estää muu kuin käyttäjän luvalla tapahtuva viestinnän laitton sieppaus ja viestinnän valvonta.<sup>28</sup>

#### *Tunnistamistiedot*

Lainsäätäjä on määritellyt tunnistamistiedot PolL 5:8.1:n loppuosassa seuraavasti:

---

<sup>25</sup> Korhonen 2004: 155.

<sup>26</sup> Korhonen 2004: 153.

<sup>27</sup> Sähköisen viestinnän direktiivi 2002/58/EY.

<sup>28</sup> Pesonen, 2011: 186–187.

*”Tunnistamistiedolla tarkoitetaan sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 2 §:n 8 kohdassa tarkoitettua tilaajaan tai käyttäjään yhdistettävissä olevaa viestiä koskevaa tietoa, jota viestintäverkoissa käsitellään viestien siirtämiseksi, jakelemiseksi tai tarjolla pitämiseksi”.*

Itseasiassa määritelmä on siis pelkkä viittaus sähköisen viestinnän tietosuojalakiin. Sitä koskevassa hallituksen esityksessä<sup>29</sup> tunnistamistietoa on määritelty vielä tarkemmin. Hallituksen esityksen mukaan tunnistamistietoihin voi kuulua tietoja, jotka viittaavat muun muassa viestinnän reititykseen, kestoon, ajankohtaan tai siirrettävän tiedon määrään, käytettyyn protokollaan, lähettäjän tai vastaanottajan päätelaitteen sijaintiin tietyn tukiaseman alueella, lähettävään tai vastaanottavaan verkkoon ja yhteyden alkuun, loppuun tai kestoon. Tämän lisäksi tiedot voivat myös koskea muotoa, jossa viesti välitetään verkossa. Olennaista kuitenkin on, että näiden tietojen tulee olla yhdistettävissä viestin tilaajaan tai käyttäjään.

Tässä kohtaa on selvyiden vuoksi syytä huomauttaa, että telepäätelaitteen tai teleliittymän yksilöintiin tarvittavat tiedot eivät nauti perustuslain mukaista luottamuksellisen viestin suojaa, vaan niitä voidaan arvioida lähinnä perustuslain (11.6.1999/731, PeL) 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun yksityiselämän suojan kannalta<sup>30</sup>. Käytännössä se merkitsee sitä, että poliisi voi selvittää esimerkiksi salaisen puhelinnumeron haltijan henkilötiedot teleyritykseltä PolL 4:3 §:n perusteella<sup>31</sup>, eikä pelkkien yksilöintitietojen hankkimiseen siis tarvita televalvontalupaa. Itseasiassa yksilöintiin tarvittavat tiedot hankitaan usein teleyritykseltä nimenomaan sen takia, että niiden perusteella voidaan hankkia tuomioistuimelta lupa televalvontaan tai telekuunteluun<sup>32</sup>. Lisäksi poliisilla on PolL 5:25 §:n perusteella oikeus rikoksen estämiseksi hankkia yksilöintitiedot teknisellä laitteella teleosoitteen tai telepäätelaitteen avulla, jos estettävänä on rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Kyseessä on silloin poliisin salaisen

---

<sup>29</sup> HE 125/2003 vp.

<sup>30</sup> Korhonen 2004: 166.

<sup>31</sup> PolL 4:3 §: ”Poliisilla on yksittäistapauksessa oikeus pyynnöstä saada teleyritykseltä ja yhteisötilaajalta yhteystiedot sellaisesta teleosoitteesta, jota ei mainita julkisessa luettelossa, taikka teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöivät tiedot, jos tiedot ovat tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi”.

<sup>32</sup> Korhonen 2004: 166.

tiedonhankintakeinon käyttäminen nimeltään *Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen*.<sup>33</sup>

Tiivistäisin tunnistamistiedon määritelmän siten, että tunnistamistieto sisältää kaiken muun viestiin liittyvän tiedon paitsi itse viestin sisällön. Tunnistamistietojen avulla voidaan selvittää viestin lähettäjä, lähetysaika, reitti, vastaanottaja, vastaanottoaika sekä viestin koko ja muoto. Se on kuin postipaketti tai kirje jonka reitti, lähettäjä ja vastaanottaja voidaan selvittää ja jota voi tunnustella ja mittailla, mutta ei kuitenkaan avata.

### *Viesti ja viestintäverkko*

Myös viestin määritelmä on kirjoitettu auki sähköisen viestinnän tietosuojalakia koskevaan hallituksen esitykseen<sup>34</sup>. Sen mukaan, *viestillä* tarkoitetaan viestintäverkossa osapuolten välillä tai vapaasti valikoituville vastaanottajille välitettävää puhelua, sähköpostiviestiä, tekstiviestiä, puheviestiä ja muuta vastaavaa sanomaa. Hallituksen esityksen mukaan tyypillisiä osapuolten välisiä viestejä ovat puhelut sekä sähköpostiviestit, tekstiviestit, kuvaviestit ja puheviestit. Puheviesteillä tarkoitetaan esimerkiksi puhelinvastaaajiin jätettyjä viestejä. Hallituksen esityksessä ei ilmeisesti ole haluttu rajata mitään viestityyppiä määritelmän ulkopuolelle. Siten esimerkiksi uudet pikaviestintäsovellukset ja niissä lähetetyt viestit kuuluvat automaattisesti määritelmän piiriin, kunhan viesti on lähetetty viestintäverkossa. Edellä mainittujen *osapuolten* välisten viestien lisäksi määritelmä kattaa myös viestit, jotka välitetään *vapaasti valikoituville* vastaanottajille. Vapaasti valikoituvalle vastaanottajajoukolle lähetetty viesti tarkoittaa sellaista viestin välitystä, jossa periaatteessa kuka tahansa voi valikoitua viestin vastaanottajan asemaan. Tällä tarkoitetaan verkkoviestejä, jotka on lähetetty teknisen järjestelyn avulla yleisön saataville, kuten televisio-ohjelmia ja radio-ohjelmia sekä kaikkia sähköisen tietoverkon yleisölle avoimia sivuja ja tiedostoja. Siten esimerkiksi internetissä pidettävän blogin

---

<sup>33</sup> Pekka Savola kritisoi artikkelissaan ”Tunnistamistietojen luovuttamismääräykset ja telepakkokeinot” voimakkaasti PolL 4:3.2 momenttia. Savola katsoo, että poliisin oikeus saada tunnistamistietoja johtaa useimmiten tosiasiallisesti samaan lopputulokseen kuin teleosoitteen yksilöintitietojen hankkiminen teknistä laitetta käyttäen tai televalvonta. Savolan mukaan ”Tiedot voi saada kuka tahansa poliisimies ilman ulkopuolista arviointia minkä tahansa poliisin tehtävän hoitamiseksi. Menettelyyn ei liity edes telepakkokeinojen kaltaisia jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja, ja säännöksen tosiasiallinen merkitys on jäänyt perustuslakivaliokunnalta huomaamatta.” Savola 2013: 902–907.

<sup>34</sup> HE 125/2003 vp.

ylläpitäjän tai yleiselle keskustelufoorumille lähetetyn viestin lähettäjän tunnistamistiedot on mahdollista selvittää televalvonnan yleisten ja erityisten edellytysten täyttyessä.

Kuten alaluvun alussa todettiin, PolL 5:8.1:n mukaan televalvonnalla tarkoitetaan tunnistamistietojen hankkimista viestistä, joka on *lähetetty 5 §:ssä tarkoitettuun viestintäverkkoon*. Momentissa viitataan siis viestintäverkon osalta PolL 5:5 pykälään, jossa taas säädetään telekuuntelusta. Siinä viestintäverkolla tarkoitetaan viestintämarkkinalaissa (23.5.2003/393) säädettyä yleistä viestintäverkkoa. Viestintämarkkinalain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viestintäverkolla tarkoitetaan ”toisiinsa liitetyistä johtimista sekä laitteista muodostuvaa järjestelmää, joka on tarkoitettu viestien siirtoon tai jakeiluun johtimella, radioaalloilla, optisesti tai muulla sähkömagneettisella tavalla”. Saman momentin 2 kohdan mukaan yleisellä viestintäverkolla tarkoitetaan viestintäverkkoa, jota tarjotaan etukäteen rajaamattomalle käyttäjäpiirille. Näinollen televalvontaa voidaan kohdistaa vain yleisiin viestintäverkkoihin, mutta ei niin sanottuihin erillisverkkoihin tai omatarveverkkoihin.

#### *Teleosoite ja telepäätelaitte*

Teleosoitteen ja telepäätelaitteen määritelmiä on avattu poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä<sup>35</sup>. Sen mukaan *teleosoitteella* tarkoitetaan mitä tahansa viestintäverkon rajapinnan ominaisuutta tai tietoa, joka voidaan yhdistää tiettyyn käyttäjään tai tilaajaan. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi sähköpostiosoite, IP-osoite, puhelinnumero tai internetissä luotu profiili. Myös laitteeseen liittyvä yksilöintitieto, kuten puhelimen sarjanumero eli IMEI-koodi kuuluu määritelmän piiriin, koska sitä kautta voidaan saada tietoa puhelimen käyttäjästä ja sitä kautta viestin lähettäjästä. *Telepäätelaitteella* taas tarkoitetaan laitetta, joka viestin lähettämiseksi, vastaanottamiseksi tai käsittelemiseksi on tarkoitettu liitettäväksi johtimella, radioteitse, optisesti tai muulla sähkömagneettisella tavalla yleisen viestintäverkon liittymään, joko suoraan tai epäsuorasti.

---

<sup>35</sup> HE 224/2010 vp.

### *Sijaintitieto*

PolL 5:8.1:n mukaan televalvonnalla voidaan hankkia tietoa teleosoitteen tai telepääte-laitteen sijaintitiedosta. Tällä tarkoitetaan nimenomaan tietyn yksilöidyn matkaviestimen sijaintitietoa. Sähköisen viestinnän tietosuojalain mukaan sijaintitieto on salassa pidettävä tieto. Hallituksen esityksessä sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi<sup>36</sup> on määritelty mitä tämä sijaintitieto pitää sisällään. Sen mukaan ”paikkatiedoilla voidaan ilmais-ta liittymän tai päätelaitteen leveysaste, pituusaste ja korkeus, matkan suunta, paikkatie-don tarkkuus, se osa verkkoa, jossa liittymä tai päätelaite paikannetaan tietyllä hetkellä, ja paikkatiedon tallentamisen ajankohta”. Sähköisen viestinnän direktiivin<sup>37</sup> 2 artiklan määritelmissä *paikkatiedoilla* tarkoitetaan sähköisessä viestintäverkossa käsiteltäviä tie-toja, jotka ilmaisevat yleisesti saatavilla olevan sähköisen viestintäpalvelun käyttäjän päätelaitteen maantieteellisen sijainnin.<sup>38</sup>

Käytännössä sijaintitieto on mahdollista selvittää laitteesta lähetettyjen tai siihen vas-taanotettujen viestien avulla (toisin sanoen viestin tunnistamistiedoista voidaan selvittää mikä laitteen sijainti on ollut viestin lähettämisen/vastaanottamisen hetkellä). Tämän viesteihin liittyvän sijaintitiedon lisäksi laitteen sijainti on mahdollista selvittää ilman viestiliikennettäkin selvittämällä laitteen tukiasematiedot. Tällöin laitteen sijainti pysty-tään määrittämään laitteen yksilöivän tiedon kuten matkapuhelinnumeron avulla.<sup>39</sup>

Aiemman poliisilain mukaan ainoastaan matkaviestimien sijaintitiedon hankkiminen oli mahdollista, mutta uutta poliisilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan teknisen kehityksen vuoksi tätä mahdollisuutta ei haluttu rajoittaa ainoastaan matkaviestimiin. Se on perusteltua, sillä markkinoille tulee yhä enemmän laitteita, jotka voivat toimia sekä matkaviestiminä että liikuteltavina telepätelaitteina. Tällaisia laitteita ovat ainakin äly-puhelimet, kannettavat tietokoneet ja tabletit.

---

<sup>36</sup> HE 125/2003 vp.

<sup>37</sup> Sähköisen viestinnän direktiivi 2002/58/EY.

<sup>38</sup> Pesonen 2011: 186–189.

<sup>39</sup> Pesonen 2011: 189.

### *Osoitteen tai laitteen käytön tilapäinen estäminen*

PolL 5:8.1:n mukaan televalvonnan piiriin kuuluu myös teleosoitteen tai telepäätelaitteen käytön tilapäinen estäminen. Vanhassa poliisilaissa oli vastaava säännös, mutta siinä toimenpiteestä käytettiin termiä tilapäinen sulkeminen. Uuden poliisilain ilmaisu kuvaa paremmin toimenpiteen luonnetta. Teleosoitteen käyttö voidaan estää joko poliisin pyytämänä teleyrityksen toimesta tai poliisin käytössä olevalla teknisellä menetelmällä, laitteella tai ohjelmistolla.<sup>40</sup>

On tärkeää huomata, että *tietyn osoitteen tai laitteen* käytön estämisen lisäksi poliisilla on PolL 5:8.4:n perusteella toimivaltuus estää myös *ennalta määrittämättömien teleosoitteiden ja telepäätelaitteiden* käyttö tietyllä alueella. Siten sen vaikutuspiiriin joutuvat mahdollisesti myös täysin sivullisten ihmisten osoitteet ja laitteet. Tätä varsin poikkeuksellista toimivaltuutta käsitellään alaluvussa 4.2.4.

### 2.4 Televalvonnan merkitys poliisille

Mielestäni tässä kohtaa on paikallaan selvittää hieman sitä, kuinka suuri merkitys televalvonnalla on poliisille kuuluvien tehtävien hoidossa. Tähän kysymykseen vastaa parhaiten eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa varten vuosittain tehtävä selvitys, eli *Poliisihallituksen selvitys sisäasiainministeriölle poliisin tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta (myöhemmin Poliisihallituksen selvitys)*. Poliisihallituksen selvitys toimii erinomaisena työkaluna tutkijalle, sillä se sisältää runsaasti tiedonhankintakeinoihin liittyvää faktatietoa, kuten tiedonhankintakeinojen lukumäärätiedot ja suoritettun laillisuusvalvonnan havainnot.<sup>41</sup>

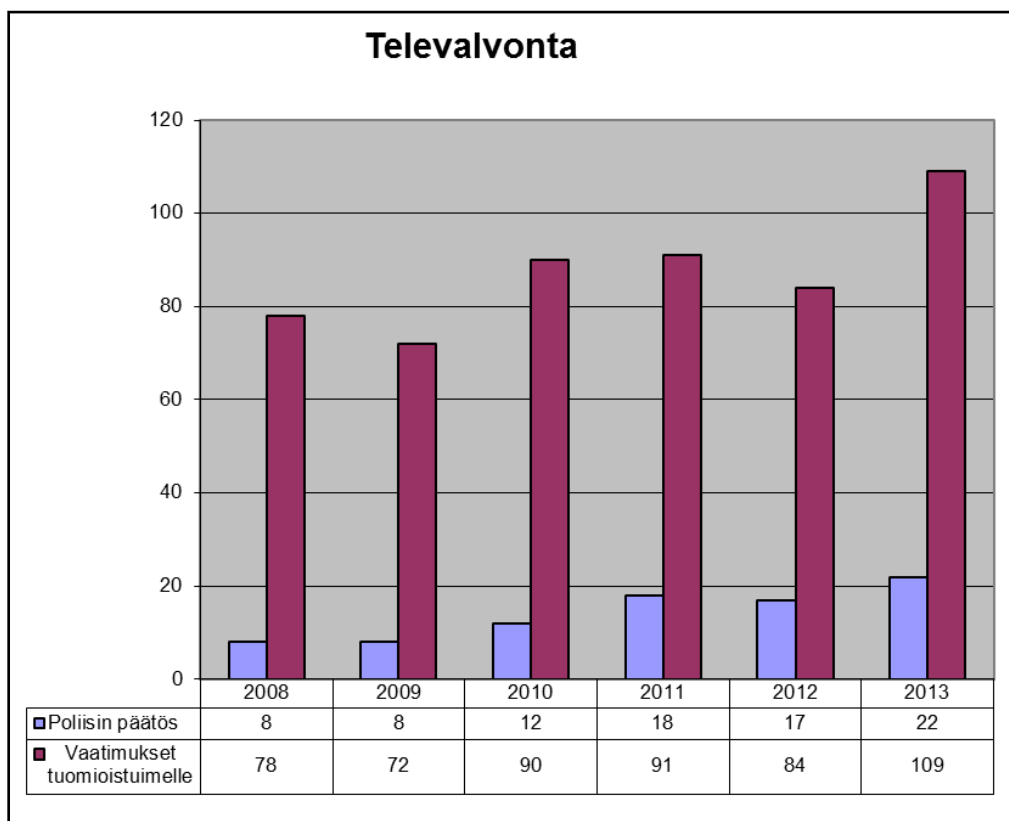
Kuviosta 1 voidaan todeta, että vuonna 2013 poliisilain perusteella käytettyjä televalvontavaatimuksia oli 131 ja niiden kohteena oli 111 henkilöä, joista 18 oli tuntematto-

---

<sup>40</sup> HE 224/2010 vp: 97.

<sup>41</sup> Poliisihallituksen selvitys vuodelta 2013. Valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (13.2.2014/122) edellyttää, että sisäasiainministeriön on toimitettava poliisin salaisten pakkokeinojen sekä salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta kertomukset eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain. Tästä syystä poliisihallitus tekee joka vuosi sisäasiainministeriölle selvityksen tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta.

mia. Päälystään kuuluvan poliisimiehen niin sanotulla kiirepääöksellä aloitettujen televalvontojen määrä vuonna 2013 oli 22 päätöstä. Kiirepääöksellä aloitettujen televalvontojen määrä on vakiintunut alhaiselle tasolle.<sup>42</sup>



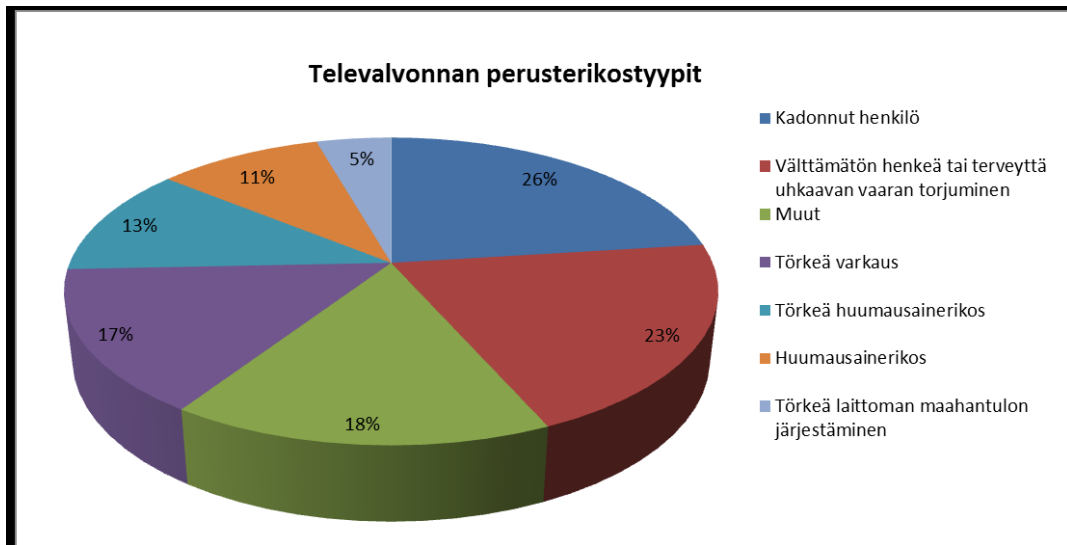
Kuvio 1. Poliisilakiperusteisten televalvontavaatimusten määrät vuosina 2008–2013

Kuviosta 2 voidaan taas todeta, että poliisilain mukaista televalvontaa käytettiin vuonna 2013 eniten kadonneen henkilön etsintään liittyvissä tapauksissa eli 26 %:ssa tapauksista. Henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseen televalvontaa käytettiin 23 %:ssa tapauksista, törkeä varkaus -tapausten osuus oli 17 % ja törkeä huumausainerikos oli perusteena 13 % tapauksista.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Poliisihallituksen selvitys vuodelta 2013: 17.

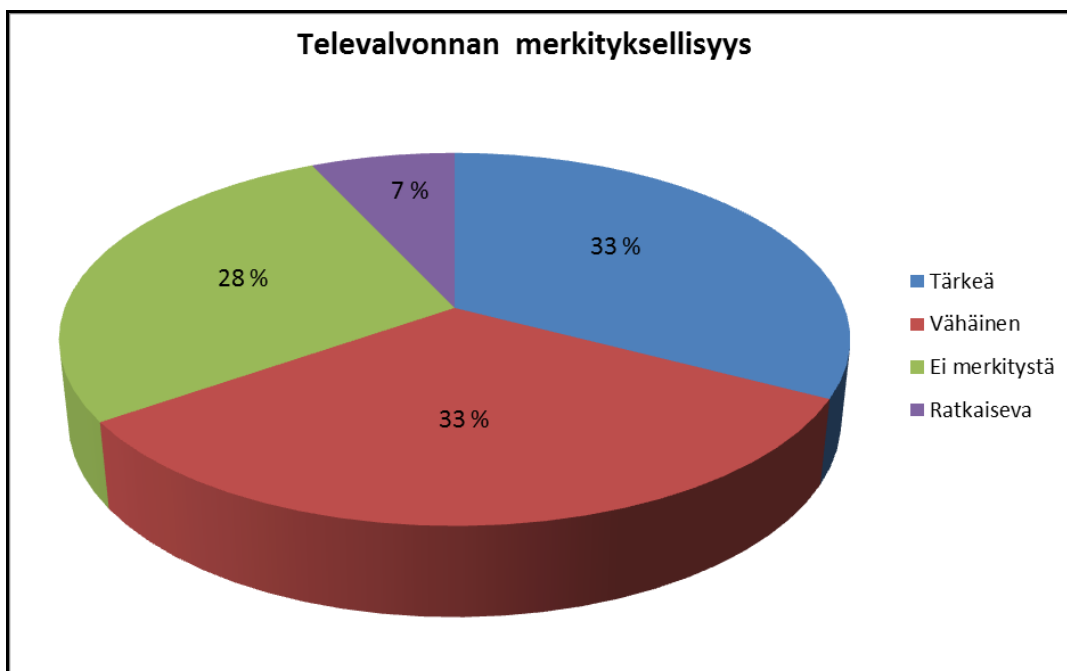
<sup>43</sup> Poliisihallituksen selvitys 2013: 18.





Kuvio 2. Poliisilain mukaisen televalvonnan perusteiden jakautuminen vuonna 2013

Kuviosta 3 voidaan todeta, että tutkinnanjohtajat pitivät poliisilain mukaisen televalvonnan merkitystä ratkaisevana tai tärkeänä 40 %:ssa tapauksista.<sup>44</sup>



Kuvio 3. Poliisilain mukaisen televalvonnan merkityksellisyys vuonna 2013

<sup>44</sup> Poliisihallituksen selvitys 2013: 18.

Jos verrataan poliisilain perusteella suoritettavan televalvonnan määrää pakkokeinolain perusteella suoritettavan televalvonnan määrään, huomataan, että pakkokeinolain perusteella suoritettava televalvonta on huomattavasti yleisempää. Pakkokeinolain perusteella myönnettyjen televalvontalupien määrä on ollut vuosina 2008 – 2013 hieman alle 2000 kpl/vuosi, kun poliisilain perusteella myönnettyjen televalvontalupien määrät olivat siis vastaavalla aikavälillä noin 100 kpl/vuosi (vuonna 2013 131 kpl).<sup>45</sup>

Jos taas verrataan poliisilain perusteella suoritettavan televalvonnan ja telekuuntelun määriä, niin voidaan todeta, että vuonna 2013 telekuunteluvaatimuksia myönnettiin 41 kpl. Niiden kohteena oli 11 henkilöä, joista 4 henkilöä oli tuntemattomia. Televalvontalupien määrä (vuonna 2013 131 kpl) on siis huomattavasti suurempi telekuuntelulupien määrään verrattuna.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Poliisihallituksen selvitys 2013: 6.

<sup>46</sup> Poliisihallituksen selvitys 2013: 16.

### 3. TELEVALVONNAN RAJOITUKSET

Tässä luvussa käsitellään poliisin toimivallan perusteita ja toimivallan rajoja, erityisesti televalvonnan osalta. Poliisin toimivaltaa televalvonnan käytössä rajoittavat ja ohjaavat eräät kansainväliset ihmisoikeussopimukset, perustuslaissa määritellyt perusoikeudet, lainsäätökset ja poliisitoiminnan yleiset oikeusperiaatteet. Lisäksi tässä luvussa käsitellään lyhyesti televalvontaan liittyvää oikeussuojajärjestelmää, koska oikeussuojakeinoilla on kiinteä yhteys toimivallan rajoituksiin.

Perustuslain perusoikeusnormisto ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset muodostavat yhdessä yksilön oikeusaseman perusteita määrittävän normiston. Muodollisen määritelmänsä mukaan perusoikeus on perustuslaissa taattu yksilön oikeus. Ihmisoikeus taas on alueellisessa tai yleismaailmallisessa kansainvälisoikeudellisessa sopimuksessa turvattu oikeus, jossa sopijavaltiot ovat sitoutuneet turvaamaan tietyt oikeudet oikeuspiirissään oleville ihmisille. Sekä perus- että ihmisoikeudet ymmärretään yleensä hyvin perustavaa laatua oleviksi arvoiksi ja varsinkin ihmisoikeuksiin liitetään myös luovuttamattomuuden ja perustavanlaatuisuuden tunnusmerkkejä. Ihmisoikeudet asettavat myös eräänlaisen vähimmäistason perusoikeusrajoituksille, sillä perusoikeuden rajoitusperiaatteet eivät voi mennä ihmisoikeuksien minimitasoa pidemmälle. Toisaalta perusoikeuksilla voidaan kuitenkin tarjota ihmisoikeuksia pidemmälle menevää suojaa. Jaottelu perus- ja ihmisoikeuksiin on siis varsin suhteellista, sillä ne eivät ole toisiinsa nähden poissulkevia vaan ne päinvastoin täydentävät toinen toistaan. Tästä syystä niistä puhutaankin usein sanaparina. Tutkimusteknisesti ja selkeyden vuoksi on kuitenkin järkevää erottaa tämä liitto ja käsitellenkin televalvontaan liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia erikseen omissa alaluvuissaan, ihmisoikeuksia alaluvussa 3.1 ja perusoikeuksia alaluvussa 3.2.<sup>47</sup>

Televalvonnan käyttöä harkittaessa lainsäätökset ja poliisitoiminnan yleiset periaatteet voivat olla yhtäältä edellytyksenä ja toisaalta rajoituksena poliisin toimivallan käytölle. Lainsäätöksiä käsitellään alaluvussa 3.3 ja niitten tulkintaa ohjaavia poliisitoiminnan yleisiä periaatteita alaluvussa 3.4.

---

<sup>47</sup> Ojanen 2001: 38–43.

### 3.1 Ihmisoikeudet

Ihmisoikeudet määritellään yleisesti ihmisille erityisen tärkeiksi ja perustavanlaatuisiksi oikeuksiksi, jotka kuuluvat jakamattomasti, luovuttamattomasti ja yleisesti kaikille ihmisille riippumatta alkuperästä, ihonväristä, iästä, uskonnosta, sukupuolesta tai muusta sellaisesta henkilöön liittyvästä syystä. Ihmisoikeudet kuuluvat kaikille ihmisille kaikissa maanosissa. Ne ovat saaneet korostuneen merkityksen kansainvälisessä oikeusyhteisössä.<sup>48</sup>

Ihmisoikeuksia on perinteisesti ryhmitelty eri tavoin. Yleisin on ryhmittely kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin (ns. KP-oikeudet) ja taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (ns. TSS-oikeudet). KP-oikeuksia kutsutaan usein ensimmäisen sukupolven ja TSS-oikeuksia toisen sukupolven oikeuksiksi. Lisäksi nykyaikaiseen ihmisoikeuskäsitelmään sisältyy myös kolmannen sukupolven ihmisoikeuksia, joita kutsutaan kollektiivisiksi oikeuksiksi. Sellaisia ovat esimerkiksi oikeus ympäristöön ja oikeus rauhaan. Vaikka ryhmittely selkeyttää ja havainnollistaa ihmisoikeusjärjestelmän luonnetta, niin nykyaikaisessa ihmisoikeusajattelussa painotetaan ihmisoikeuksien jakamattomuutta. Sillä tarkoitetaan sitä, että kaikki ihmisoikeudet ovat yhtä tärkeitä eikä niitä voi asettaa etusijajärjestykseen toisiinsa nähden.<sup>49</sup>

Kansainvälisen ihmisoikeussääntelyn lähtölaukauksena voidaan pitää Yhdistyneiden Kansakuntien perustamista vuonna 1945 ja ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen hyväksymistä vuonna 1948. Julistusta pidetään yleisesti myöhemmin laadittujen ihmisoikeussopimusten esikuvana ja ihmisoikeusajattelun perustana.<sup>50</sup> Suomi on liittynyt ihmisoikeussopimukseen ja saattanut ne voimaan laeilla ja voimaansaattamisasetuksilla. Ne ovat siten osa Suomen oikeusjärjestystä ja välittömästi sovellettavia oikeuslähteitä.<sup>51</sup> YK:n sopimusjärjestelmässä on seitsemän ihmisoikeussopimukseksi luokiteltavaa sopimusta ja kuusi niihin liittyvää pöytäkirjaa. Euroopan neuvoston järjestelmässä varsinaisia ihmisoikeussopimuksia on neljä.<sup>52</sup> Merkittävimmät ihmisoikeussopimukset

---

<sup>48</sup> Ojanen 2009:3.

<sup>49</sup> Ojanen 2009: 3 - 8.

<sup>50</sup> Ojanen 2009: 66–67.

<sup>51</sup> Helminen ym. 2012: 24.

<sup>52</sup> [www.formin.fi](http://www.formin.fi)

ovat käytännössä YK:n yleiskokouksen hyväksymä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli KP-sopimus (SopS<sup>53</sup> 8/1976) sekä Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (SopS 85–86/1998). Euroopan integraation myötä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus on tullut käytännössä tärkeämmäksi kuin KP-sopimus.<sup>54</sup> Se johtuu siitä, että sitä pidetään yleisesti maailman tehokkaimpana ihmisoikeussopimuksena erityisesti sen tehokkaan valvontajärjestelmän ansiosta. Euroopan neuvoston jäsenvaltion kansalainen voi nimittäin valittaa kokemastaan ihmisoikeusloukkauksesta *Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen*, jonka päätökset ovat jäsenvaltioita sitovia.<sup>55</sup> Sen vuoksi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus saa tässä tutkimuksessa erityistä huomiota. Tämän tutkimuksen kannalta on mielestäni syytä mainita myös seuraavat ihmisoikeussopimukset, joihin Suomi on liittynyt: Euroopan Unionin perusoikeuskirja<sup>56</sup>, Ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus<sup>57</sup> sekä YK:n valinnainen pöytäkirja lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta<sup>58</sup>.

Edellä mainittujen laajempien ihmisoikeussopimusten lisäksi Suomi on liittynyt useisiin suppeampia asiakokonaisuuksia koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. Poliisin kansainvälisestä virka-avusta ja yhteistoiminnasta onkin sovittu erilaisin järjestelyin niin Euroopan unionissa, Euroopan neuvostossa kuin YK:ssa. Lisäksi eri maat ovat sopineet kahdenvälisiä rikostorjuntasopimuksia. Tämän tutkimuksen kannalta mainitsemisen arvoisia ovat mielestäni ainakin seuraavat sopimukset: Euroopan neuvoston yleissopimus lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan (SopS 87–88/2011), terrorismin ennalta ehkäisyä koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> SopS tarkoittaa numeroa, jolla kyseinen sopimus on julkaistu Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa.

<sup>54</sup> Helminen ym. 2012: 24.

<sup>55</sup> Ojanen 2009: 81.

<sup>56</sup> EYVL N:o C364, 18.12.2000.

<sup>57</sup> SopS 43–44/2012. Yleissopimuksen avulla pyritään suojaamaan ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksia sekä varmistamaan ihmiskaupparikosten tehokas tutkinta ja syyttäminen. Televalvontaa voidaan käyttää parituksen ja seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytön tutkimuksessa.

<sup>58</sup> SopS 40–41/2012. Pöytäkirja on osa lapsen oikeuksia koskevaa yleissopimusta (SopS 59–60/1991). Televalvontaa voidaan kohdistaa henkilöön, jota epäillään lapsen houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin.

<sup>59</sup> Terrorismin ennalta ehkäisyä koskevalla yleissopimuksella on ollut erityinen merkitys terrorismirikosten lisäämiseksi rikoslakiin ja sitä kautta edellytykseksi salaisten tiedonhankintakeinojen käytölle.

(SopS 48–49/2008), Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskeva yleissopimus (SopS 59–60/2007) sekä YK:n yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan (SopS 44/1994). Poliisitoiminnan kannalta erityisen tärkeä merkitys on Schengenin sopimuksilla, jonka III osaston 1 luvussa määrätään yhteistyöstä poliisiasioissa.

### 3.1.1 Erityistarkastelussa Euroopan ihmisoikeussopimus

Tässä alaluvussa tarkastellaan eräitä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (myöhemmin EIS) mainittuja ihmisoikeuksia. Perustelen tätä tutkimuksellista valintaani ensinnäkin sillä, että KP-sopimuksen ja EIS:n sisältö on keskeisiltä osin lähes sama, jolloin molempien yksityiskohtainen selostaminen olisi jokseenkin tarpeetonta. Toisekseen EIS:lla on Suomen kannalta erityinen merkitys, sillä jäsenvaltion kansalainen voi valittaa kokemastaan ihmisoikeusloukkauksesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, jonka päätökset ovat jäsenvaltioita sitovia<sup>60</sup>.

EIS lisäpöytäkirjoineen<sup>61</sup> sisältää runsaasti artikloita. Niistä 21 artiklaa ovat sellaisia joita voidaan varsinaisina ihmisoikeussäännöksinä. Suurin osa niistä sisältyy yleissopimuksen ensimmäiseen osaan, mutta joitain niistä löytyy myös lisäpöytäkirjoista 1, 4 ja 13. Yleissopimuksen toinen osa sisältää määräykset Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta (myöhemmin EIT). Seuraavaksi käsittelemme niitä EIS:n sisältämiä ihmisoikeuksia, joilla on *erityinen merkitys tutkimuskohteena olevan poliisin suorittaman televalvonnan kannalta*. Samalla nostan myös esiin joitakin EIT:n ratkaisuja, jotka selventävät artiklojen sisältöjä. Yksilön oikeussuojaan keskeisesti vaikuttavia artikloita 6 ja 13 sekä EIT:n toiminnan perusteita käsittelemme kuitenkin vasta pääluvussa 5 eli oikeussuojajärjestelmän yhteydessä.

<sup>60</sup> Pellonpää 2005: 171. EIS 46 artiklassa sopimusvaltiot sitoutuvat noudattamaan EIT:n tuomiota.

<sup>61</sup> Euroopan ihmisoikeussopimus sellaisena kuin se on muutettuna 11. ja 14. pöytäkirjalla sekä 1., 4., 6., 7., 12. ja 13. pöytäkirja.

*Velvollisuus kunnioittaa ihmisoikeuksia – EIS 1. artikla*

Artikla velvoittaa sopijavaltioita huolehtimaan siitä, että jokainen sen lainkäyttöpiiriin kuuluva nauttii sopimuksessa mainituista oikeuksista ja vapauksista.<sup>62</sup> Suomenkin perusoikeusjärjestelmässä pääsääntönä on, että perusoikeudet kuuluvat jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle henkilölle. Tällä perusperiaatteella on läheinen liityntä syrjintäkieltosäännöksiin (EIS 14. artikla, PeL 6:2 §). Artiklan vaatimus oikeuksien kuulumisesta jokaiselle ilmenee myös monesta perusoikeussäännöksen sanamuodosta. Esimerkiksi perustuslain 10:1 §:n mukaan ”jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu”.<sup>63</sup> Myös uudessa poliisilaissa on erityinen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista koskeva säädös eli PolL 2 §. Sen mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia, sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.

*Oikeus elämään (EIS 2 artikla) sekä Oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (EIS 5 artikla)*

Käsittelen nämä kaksi ihmisoikeutta saman otsikon alla, koska niitten asettamat velvoitteet valtiolle ja erityisesti poliisin toiminnalle ovat mielestäni hyvin pitkälle yhteneviä. Molemmat nimittäin tarjoavat ihmisoikeussuojaa sekä vertikaali- että horisontaalitasossa ja luovat valtiolle positiivisen toimimisvelvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin näitten oikeuksien toteuttamiseksi. EIS 2 ja 5 artikloissa turvatut oikeudet on kirjattu Suomen perustuslain 7 pykälään, jonka mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

EIS 2. artiklan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa, eikä kenenkään elämää saa riistää<sup>64</sup>. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa ratkaisuisaan todennut, että EIS 2 artikla perustaa valtiolle velvollisuuden ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin turvatakseen sen tuomiovaltaan kuuluvien henkeä. Esimerkiksi tapauksessa Osman (28.10.1998) valittajat katsoivat, että viranomaiset olivat laiminlyöneet EIS 2 artik-

<sup>62</sup> Pellonpää 2005: 13–14.

<sup>63</sup> Ojanen 2009: 21–22.

<sup>64</sup> Artiklan mukaan elämän riistämistä ei kuitenkaan katsota tämän artiklan vastaiseksi silloin, kun se seuraa voimankäytöstä, joka on ehdottoman välttämätöntä. Se on poliisin voimankäytösäädösten kannalta keskeinen artikla mutta ei tämän tutkimuksen kannalta.

lan mukaiset positiiviset velvoitteensa, kun eivät olleet ryhtyneet riittäviin toimenpiteisiin suojellakseen eräitten henkilöitten henkeä uhalta, joka oli todellinen ja viranomaisien tiedossa. EIT totesi, että EIS 2 artiklan 1 kohdan ensimmäisen lauseen mukaan valtioilla oli velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin suojatakseen sen tuomiovaltaan kuuluvien yksilöiden elämää. Ensinnäkin valtion oli annettava tehokkaita rikosoikeudellisia säännöksiä henkilöön kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi ja luotava täytäntöönpanokoneisto sellaisten säännösten rikkomisen rankaisemiseksi ja estämiseksi. Toiseksi valtion viranomaisilla oli positiivinen velvoite ryhtyä ennalta estäviin konkreettisiin toimenpiteisiin silloin, kun rikollinen käyttäytyminen uhkasi yksilön henkeä.<sup>65</sup>

EIS 5. artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Vertikaalitasoa edustaa ne artiklassa luetellut perusteet, jotka kansallisessa laissa saadaan säätää vapaudenriiston perusteiksi. Artiklassa määrätään myös niistä vähimmäisoikeuksista joita vapautensa menettäneellä on vapaudenriiston aikana ja myös sen jälkeen (esimerkiksi oikeus saattaa vapaudenriistonsa perusteet tuomioistuimen käsiteltäväksi ja oikeus vahingonkorvaukseen jos vapaus on riistetty artiklan määräysten vastaisesti). Toisaalta 5. artikla takaa jokaiselle oikeuden vapauteen ja turvallisuuteen myös horisontaalitasossa eli suhteessa muihin yksilöihin.<sup>66</sup> Artiklan sisältämä termi ”turvallisuus” korostaa julkisen vallan positiivisia toimimisvelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta oikeudenvastaisilta teoilta ja asettaa siten myös poliisille velvollisuuden käyttää tehtäväpiiriinsä kuuluvia toimivaltuuksia. Tätä korostetaan esimerkiksi EIT:n ratkaisussa *Kontrova v. Slovakia* (31.5.2007), jossa on kysymys viranomaisten positiivisesta velvollisuudesta ryhtyä ehkäiseviin käytännöllisiin toimenpiteisiin suojellakseen yksilöä toisen yksilön rikollisen toiminnalta. 5 artikla konkretisoi mielestäni hienosti PolL 1 §:ssä, jossa säädetään poliisin tehtävistä. Sen mukaan poliisin tehtäviä ovat mm. oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Yhteenvetona toteaisin, että mielestäni EIS 2 ja 5 artiklojen luoma velvollisuus valtion konkreettisiin, ennalta estäviin toimenpiteisiin yksilön hengen ja turvallisuuden turvaa-

---

<sup>65</sup> Pellonpää 2005: 237 - 238.

<sup>66</sup> Pellonpää 2005: 274.



miseksi on aivan perustavaa laatua oleva edellytys (ja joskus peräti vaatimus) poliisilain perusteella suoritettavalle televalvonnalle.

*Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin – EIS 6. artikla sekä Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon – EIS 13. artikla*

Myös näitä artikloja on mielestäni järkevää ja tarkoituksenmukaista käsitellä rinnakkain, sillä ne molemmat sisältävät yksilön oikeusturvan kannalta keskeisiä elementtejä. EIS 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on pääsääntöisesti annettava julkisesti. Artikla sisältää myös syyttömyysolettaman, jonka mukaan rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Artiklassa on myös mainittu jokaiselle rikoksesta syytetylle kuuluvat vähimmäisoikeudet. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä ovat oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto syytteiden sisällöstä ja perusteista sekä oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä.<sup>67</sup>

EIS 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä.<sup>68</sup> Perustuslain tasolla tämä vaatimus konkretisoituu perustuslakivaliokunnan muotoilemassa perusoikeuksien yleisessä rajoituskriteeristössä, jonka mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä, jotka täyttävät sekä PeL 21 §:n mukaisen oikeusturvan että eurooppalaisten ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset.<sup>69</sup>

Mielestäni televalvonta (ja salaiset tiedonhankintakeinot yleensäkin) on voimakkaasti ristiriidassa sekä 6 että 13 artiklan oikeusturvavaatimusten kanssa monessakin mielessä. Ensinnäkin salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä päätetään salaa niitten koh-

---

<sup>67</sup> Pellonpää 2005: 327.

<sup>68</sup> Pellonpää 2005: 521–529.

<sup>69</sup> Husa & Jyränki 2012: 408.

teelta ja käytöstä ilmoitetaan tiedonhankinnan kohteelle vasta sen jälkeen, kun tiedonhankinnan tarkoitus on saavutettu. Tietyin edellytyksin ilmoitus saadaan tuomioistuinten päätöksellä jättää jopa kokonaan tekemättä. Tästä seuraa edelleen, että televalvonnan kohteena oleva henkilö ei saa viipymättä tai mahdollisesti ollenkaan yksityiskohdista tietoa häneen kohdistuvien rikosepäilyjen sisällöstä ja perusteista.

Ellei toimenpiteen kohteena olleelle ilmoiteta lainkaan häneen kohdistetuista toimenpiteistä, ei hänellä käytännössä ole lainkaan mahdollisuutta oikeussuojakeinojen käyttöön, joka salaisten tiedonhankintakeinojen yhteydessä oikeussuojakeinona olisi kantelu. Juha Halijoki kritisoi voimakkaasti tätä oikeussuojakeinon puuttumista ja toteaa mm. seuraavaa:

*Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet viranomaiset. Niiden käyttäminen kuitenkin edellyttää, että pakkokeinon kohteena ollut henkilö saa tiedon häneen kohdistuneesta toimenpiteestä. Jollei näin tapahdu, ei hänellä käytännössä ole käytettävissään edellä mainittuja oikeussuojakeinoja ja hänen ihmisoikeussopimuksen mukaisia oikeuksiaan on loukattu. Näin ollen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen voidaan katsoa edellyttävän, että pakkokeinon kohteena olleelle henkilölle ilmoitetaan häneen kohdistuneesta pakkokeinojen käytöstä.<sup>70</sup>*

Mieleen nousee kysymys, että miten televalvonta sitten voi ylipäänsä olla lain mukaan mahdollinen toimenpide? Vastaus löytyy EIT:n ratkaisukäytännöstä, josta ilmenee, että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei ole ehdoton muut ihmisoikeudet syrjäyttävä ihmisoikeus, vaan oikeuksia joudutaan yhteentörmäystilanteissa punnitsemaan toisiaan vastaan.<sup>71</sup> Tästä on erinomaisena esimerkkinä Kennedy-tapaus (18.5.2010). Siinä EIT totesi perusteluissaan, että EIS 6 artiklan mukaisista kontradiktorisen periaatteen<sup>72</sup> vaatimuksista voitiin poiketa jopa rikosasioissakin tietyssä määrin silloin, kun se oli ehdottoman välttämätöntä tärkeän julkisen edun kuten kansallisen turvallisuuden taikka poliisin tiettyjen tutkintamenetelmien salassapidon tai toisen henkilön perusoikeuksien

<sup>70</sup> Halijoki 2003: 182–183.

<sup>71</sup> Pellonpää 2005: 235–236. Pellonpää on käsitellyt yksittäisten ihmisoikeuksien jaottelun ja ”tärkeysjärjestyksen” vaikeutta. Pellonpää käsittelee myös *ius cogensia*, eli oikeudenalan pakottavaa normistoa, johon sisältyy eräitä perustuvaa laatua olevia ihmisoikeuksia, kuten kidutuksen ja orjuuden kieltö.

<sup>72</sup> Periaate, jonka mukaan rikoksesta syytetyllä on oikeus nähdä häntä vastaan käytettävät todisteet ja esittää kysymyksiä häntä vastaan todistavalle henkilölle.

suojan vuoksi. Toisaalta EIT katsoi, että kontradiktorisen menettelyn puutteet olisi korvattava asianosaiselle erityisin menettelyin. Lisäksi samassa ratkaisussaan EIT totesi, ettei myöskään EIS 13 artiklaa oltu rikottu.

Katsoisin, että uudessa poliisilaissa on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota oikeusturvanäkökohtiin. PoL 5 luvun yhteisissä säännöksissä on nyt aikaisempaa täsmällisemmät säännökset erilaisista salaisten tiedonhankintakeinojen yhteydessä käytettävistä menettelytavoista. Toisaalta keinon käytöstä ilmoittamatta jättäminen on uudenkin lain mukaan mahdollista, joten edellä mainitulle Halijoen kritiikille on edelleen sijansa.

*Oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta EIS 8. artikla*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla on tämän tutkimuksen kannalta ehkä keskeisin artikla, sillä siihen käytännössä perustuu (yhdessä perustuslain 10:3 §:n kanssa) televalvonnan käyttö salaisena tiedonhankintakeinona. Artikla sisältää kaksi kohtaa, joista ensimmäisen mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Toinen kohta sisältää kuitenkin edellä mainittuja oikeuksia koskevia rajoitusedellytyksiä.<sup>73</sup> Sen mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, *paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi*.<sup>74</sup> Myös tällä artiklalla on sekä vertikaali- että horisontaalivaikutuksensa: toisaalta se suojaa yksilöä suhteessa muihin yksilöihin ja asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden suojata yksilöä oikeudenloukkauksilta, mutta toisaalta se myös oikeuttaa julkisen vallan rajoittamaan tämän oikeuden toteutumista silloin kun se on välttämätöntä artiklassa mainituin perustein.

Otan tässä kohtaa esiin EIT:n ratkaisun, jonka perusteluissa on mielestäni erittäin hyvin avattu tämän artiklan sisältöä. Kennedy-tapauksessa (18.5.2010) oli kysymys muun muassa siitä, että valittaja epäili että hänen puhelinta oli kuunneltu viranomaisten toimes-

<sup>73</sup> Pellonpää 2005: 444–448.

<sup>74</sup> Pesonen 2011: 133.

ta ilman riittäviä perusteita. EIT perusteli ratkaisuaan EIS 8 artiklan 2 kohdan kannalta. EIT:n mukaan 2 kohdassa tarkoitettu laillisuusvaatimus täyttyy kolmella edellytyksellä. Ensinnäkin viranomaisen toimenpiteelle tulee olla peruste kotimaisessa laissa. Kotimaisen lain täytyy olla oikeusvaltion periaatteiden kanssa yhteensopiva ja asianomaisen henkilön saatavilla. Toiseksi henkilön tulee kyetä ennakoimaan laista hänelle johtuvat seuraukset. Kolmanneksi toimenpiteen tulee täyttää välttämättömyys-testi, nimittäin artikla sallii kansalaisten salaisen tarkkailun vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä demokraattisten instituutioiden suojelun kannalta. EIT:n mukaan välttämättömyyttä arvioidessaan valtioilla on tiettyä harkintamarginaalia.

Valittaja katsoi lisäksi, että artiklassa mainitut kansallinen turvallisuus ja vakava rikos olivat liian epämääräisiä käsitteitä. EIT ei kuitenkaan yhtynyt tähän vaan totesi, että lain ennakoitavuus ei edellytä, että laissa tulisi luetella tyhjentävästi ne rikokset, jotka oikeuttavat tarkkailun. Näiden rikosten laadusta tulee kuitenkin kansallisessa laissa olla riittävän yksityiskohtaisia osoituksia. EIT:n mukaan kansalliseen turvallisuuteen saattaa kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Näin ollen kansallisen turvallisuuden ja vakavan rikoksen käsitteiden selventäminen jää kansallisen käytännön varaan.

Miten EIS 8 artikla toteutuu Suomen lainsäädännössä ja mikä merkitys sillä on televalvonnan kannalta? Ensinnäkin yksityiselämän suojasta säädetään PeL 10 §:ssä. Sen mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton, mutta lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Perustuslain säännös vastaa siis hyvin pitkälle EIS 8 artiklaa.<sup>75</sup> Toisekseen poliisilaissa ja pakkokeinolaissa säädetään useita rajoituksia yksityiselämän, kotirauhan ja viestin salaisuuden suojaan ja televalvonta kohdistuu nimenomaan viestin salaisuuteen. Televalvonnan edellytyksenä olevista rikoksista on säädetty PoL 5 luvussa.

---

<sup>75</sup> Pesonen 2011: 133.

*Sananvapaus – EIS 10. artikla*

Ihmisoikeussopimuksen 10 artikla koskee sananvapautta. Vastaava perusoikeussäännös on PeL 12 §. Artiklan 1 kohdan mukaan sananvapaus sisältää vapauden mielipiteeseen sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon. Artiklan 2 kohdan mukaan sananvapauden käyttöön liittyy kuitenkin velvollisuuksia ja vastuita, joten niitten käytölle voidaan asettaa lakiin perustuvia rajoituksia ja ehtoja. Oikeuksia voidaan rajoittaa mm. yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi sekä luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi.<sup>76</sup>

Sananvapaus ei siis oikeuta loukkaamaan muita oikeuksia kuten yksityisyyden tai kunnan suojaa. Jos sananvapautta käyttämällä rikotaan toisen oikeuksia siten, että teko täyttää rikoksen tunnusmerkistön, tulevat poliisin tietyt toimivaltuudet, kuten televalvonta harkittavaksi. Poliisi voi esimerkiksi selvittää internetin yleiselle keskusteluforumille kirjoittaneen henkilön IP-osoitteen, mikäli kirjoitus täyttää sellaisen rikoksen tunnusmerkistön, joka voi olla televalvonnan edellytyksenä.

*Omaisuuksien suoja – EIS 1. lisäpöytäkirja, 1. artikla*

Tämän artiklan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan, eikä keneltäkään saa riistää hänen omaisuuttaan. Tästä voidaan kuitenkin poiketa julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Lisäksi valtioilla on oikeus saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi, yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.<sup>77</sup>

Artiklaa vastaava perusoikeussäännös on perustuslain 15 §. Oikeus omaisuuden suojaan velvoittaa julkista valtaa turvaamaan tämän oikeuden toteutumisen niin horisontaali-

<sup>76</sup> Pellonpää 2005: 482–489; Pesonen 2011: 133–134.

<sup>77</sup> Pellonpää 2005: 559–575.

kuin vertikaalitasossa. Käytännössä se on toteutettu kriminalisoinnein eli omaisuusrikokset on rikoslaissa säädetty rangaistaviksi. Televalvonta tulee kyseeseen tiettyjen törkeitten omaisuusrikosten estämiseksi ja selvittämiseksi. Tähän palataan tarkemmin sekä perusoikeuksien yhteydessä alaluvussa 3.2.5 että televalvonnan edellytysten yhteydessä alaluvussa 4.2.

### 3.2 Perusoikeudet

Tässä alaluvussa käsittelen *televalvonnan käyttöön keskeisesti vaikuttavia*, perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia. On tärkeää huomata, että luettelo ei ole missään nimessä tyhjentävä, sillä televalvonnan käyttöedellytysten harkintaan voivat vaikuttaa myös muut kuin tässä luvussa yksityiskohtaisemmin käsiteltävät perusoikeudet ja perustuslain säädökset. Sellaisista voisin mainita ainakin yhdenvertaisuuden (PeL 6 §), rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PeL 7 §), kokoontumisvapauden<sup>78</sup> (PeL 13 §) ja virkamieshallinnon periaatteen (PeL 119 §). Laillisuusvalvontaan ja oikeusturvaan liittyviä perustuslain säädöksiä (PeL 21 §, PeL 118 § ja PeL 10 luvun säädökset) käsittelen oikeussuojajärjestelmän yhteydessä alaluvussa 3.5.<sup>79</sup>

Perusoikeudet eivät ole absoluuttisia eli ehdottomia, vaan niitä voidaan rajoittaa muiden perus- ja ihmisoikeuksien suojaamiseksi. Perusoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Rajoitustilanteilla on tietenkin ensisijaisesti merkitystä lainsäädäntövaiheessa, mutta niitä joudutaan käyttämään myös sellaisissa käytännön soveltamistilanteissa, joissa etsitään perustuslainmukaista tulkintavaihtoehtoa tai arvioidaan säädöksen ja perustuslain välistä suhdetta<sup>80</sup>. Eräät perusoikeuksien rajoitusedellytykset ilmenevät suoraan perustuslaista (ns. kvalifioidut lakivaraukset, esimerkiksi vapauden suojaa koskevassa pykälässä PeL 7:3), mutta muissakin tapauksissa voidaan tietyin rajoitusedellytyksin

<sup>78</sup> Vuoden 2013 syksyllä poliisi pyysi erään keskustelufoorumin ylläpitäjältä tietoja sellaisten foorumille kirjoittaneiden henkilöiden IP-osoitteista, jotka olivat organisoimassa Tampereen itsenäisyyspäiväjuhla-lisuuksien aikaan järjestettyä Kiakkovieraat- varjotapahtumaa. Poliisi perusteli tietopyyntöään rikosten ennalta ehkäisemisellä. Asia herätti julkisuudessa keskustelua ja mm. poliisin puuttumista kokoontumisvapauteen kritisoitiin.

<sup>79</sup> Mäenpää 2011: 9.

<sup>80</sup> Husa & Jyränki 2012: 404.

perusoikeussuojaa rajoittaa.<sup>81</sup> Nämä ehdottomat eli oikeuden muotoon kirjoitetut ja perustuslakivaliokunnan vahvistamat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat seuraavat: 1) perusoikeusrajoituksista pitää säätää lailla, 2) niiden pitää olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, 3) rajoitusperusteen pitää olla hyväksyttävä, 4) sen pitää olla suhteellisuusperiaatteen mukainen, 5) perusoikeuden ydinalue on pidettävä koskemattomana, 6) oikeusturvasta on huolehdittava, ja 7) ihmisoikeusvelvoitteita on noudatettava.<sup>82</sup>

Joskus yhtä perusoikeutta joudutaan siis rajoittamaan toisen perusoikeuden suojaamiseksi edellä mainittuja rajoitusedellytyksiä soveltaen. Tällaisesta ristiriitatilanteesta käytetään nimitystä perusoikeuskollisio. Siinä kaksi tai useampi perusoikeuksista on konkreettisesti laintulkintatilanteessa keskenään ristiriidassa, eikä niitä voida samanaikaisesti toteuttaa. Kollisiotilanteessa lain soveltajan on valittava, mitä perusoikeuksista on preferoitava.<sup>83</sup> Perusoikeuskollisioiden tulkitsemisessa perustuslakivaliokunnalla on keskeinen rooli. Käytännössä perustuslakivaliokunnan viittaukset perustuslakia koskevaan hallituksen esitykseen ja siitä annettuun mietintöön ovat yleisiä. Lisäksi perustuslakivaliokunta pitäytyy yleensä tiukasti aikaisemmissa lausunnoissaan. Siten perustuslain valmisteluasiakirjoilla ja erityisesti perustuslakivaliokunnan kannanotoilla on perustuslakitulkinnoissa hyvin keskeinen asema.<sup>84</sup> Poliisin toimivaltanormien yhteydessä kollisiotilanteet ovat väistämättömiä. Tätä konkretisoi mielestäni erityisen osuvasti seuraava lainaus:

*”Rikosten ennalta estämisessä ja selvittämisessä käytettävien viranomaisvaltuuksien tason määrittelyä koskevassa oikeuspoliittisessa päätöksenteossa on lähtökohdaisesti aina kysymys etuvertailusta. Virkatoimista niiden kohteeksi joutuville aiheutuvat haitat pyritään tällöin asettamaan oikeaan suhteeseen verrattuina niihin haittoihin, joita kyseisten toimivaltuuksien käyttöalaa kuuluvasta rikollisuudesta aiheutuisi tai aiheutuu rikosten uhreille ja yhteiskunnalle.”*<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Helminen ym. 2012: 22.

<sup>82</sup> Saraviita 2011: 135 – 141. Katso myös PeVM 25/1994 vp s. 8.

<sup>83</sup> Saraviita 2011: 52.

<sup>84</sup> Saraviita 2011: 34 – 35.

<sup>85</sup> HE 52/2002 vp s. 1.

### 3.2.1 Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen PeL 7 §

Perustuslain 7 §:ssä säädetään erittäin tärkeästä henkilökohtaisten vapausoikeuksien suojasäännöstä, nimittäin oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Se on perustuvaa laatua oleva perusoikeus, sillä vapauden ja fyysisen koskemattomuuden suoja on käytännössä edellytys muiden perusoikeuksien käyttämiselle. Säädöksen 1 momentissa mainittu termi ”turvallisuus” korostaa julkisen vallan positiivisia toimimisvelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta oikeudenvastaisilta teoilta.<sup>86</sup> Säädös luo yksilölle turvaa sekä vertikaalitasossa (suhteessa muihin henkilöihin) että horisontaalitasossa (suhteessa julkiseen valtaan)<sup>87</sup>. Poliisitoiminnassa erittäin tärkeitä suojaamiskohteita ovat ihmisen henki, terveys, ruumiillinen koskemattomuus ja vapaus<sup>88</sup>. Oikeus turvallisuuteen saa lisävahvistusta PeL 22 §:stä, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen<sup>89</sup>.

Oikeus turvallisuuteen (PeL 7 §) joutuu käytännössä toistuvasti perusoikeuskollisioon PeL 10 ja 12 §:ssä säädettyjen yksityiselämän suojan ja sananvapauden kanssa. Tämä johtuu siitä, että useimpia julkisen vallan valvontakeinoista (kuten poliisin suorittamaa televalvontaa) perustellaan toistuvasti kansalaisten turvallisuudella eli PeL 7:1 perusteella, vaikka toisaalta perusoikeuksien tulisi nimenomaan suojata yksilöä julkisen vallan liialliselta puuttumiselta hänen oikeuksiinsa.<sup>90</sup> Uutta poliisilakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa<sup>91</sup> todetaan televalvonnan edellytysten osalta seuraavaa:

*Välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin perusteella säätää lailla muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinassa. Yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat perusoikeus uudistuksen esitöiden mukaan esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Valiokunta on pitänyt lisäksi mahdollisena, että tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos sääntely muutoin täyt-*

<sup>86</sup> Helminen ym. 2012: 16.

<sup>87</sup> Saraviita 2011: 154.

<sup>88</sup> Helminen ym. 2012: 16.

<sup>89</sup> Saraviita 2011: 159.

<sup>90</sup> Saraviita 2011: 158.

<sup>91</sup> PeVL 67/2010 vp.



*tää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 26/2001 vp, s. 3/II, PeVL 37/2002 vp, s. 3/I).*

Poliisin valvontakeinojen laajentaminen turvallisuuden perusteella tuntuu olevan yleinen kiistakapula valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa. Esimerkiksi Korhonen kritisoii poliisin toimivaltuuksien laajentumista teoksessaan ”Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja”. Korhosen mukaan poliisin toimivaltuuksien lisäämistä perustellaan toistuvasti paitsi PeL 7:1 §:n turvallisuudella niin myös sillä, että valvonta kohdistuu vain rikollisiin tai sellaisiksi epäiltyihin, eikä niin sanottuihin rehellisiin kansalaisiin. Korhosen mukaan asia ei kuitenkaan ole niin mustavalkoinen, sillä mitä laajempia toimivaltuuksia poliisille annetaan ja mitä alemmaksi niitten käyttökynnys laskeetaan, sitä useampaa kansalaista ja maassa oleskelevaa henkilöä nämä toimenpiteet koskettavat.<sup>92</sup>

Tiivistäisin PeL 7 §:n vaikutuksen poliisin televalvonnan käytölle siten, että se asettaa poliisille paitsi perustuvaa laatua olevat edellytykset niin myös velvollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin tilanteessa, jossa yksilön turvallisuus on vaarassa. Tähän tuo lisävahvistusta PeL 22 §, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. On kuitenkin huomattava, että televalvonnan käyttö muodostaa perusoikeuskollision PeL 7 §:n ja PeL 10 §:n eli yksityiselämän suojan välille. Tällaisessa konkreettisessa laintulkintatilanteessa on valittava, kumpaa perusoikeuksista on preferoitava. Tässä suhteessa uutta poliisilakia koskevilla perustusvaliokunnan kannanotoilla on aivan keskeinen rooli laintulkintamallina. Katsoisin kuitenkin, että käytännössä tulkinnanvaraisuutta vähentää merkittävästi se, että uuden poliisilain 5 luvussa säädetty televalvonnan edellytykset on säädetty hyvinkin tarkkarajaisesti.

### 3.2.2 Yksityiselämän suoja PeL 10 §

Televalvonnalla puututaan yksilön yksityiselämän suojaan. Sen vuoksi perustuslain 10 § on tämän tutkimuksen kannalta aivan keskeinen säädös. Yksityiselämän suoja on klassinen vapausoikeus, jota on luonnehdittu esimerkiksi siten, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman että viranomaiset tai muut tahot mielivaltaisesti tai aiheettomasti

---

<sup>92</sup> Korhonen 2004: 6.

siihen puuttuvat. Se tarjoaa suojaa sekä vertikaali- että horisontaalisuhteessa. On oleellista huomata, että yksityisyys on käsitteenä varsin moniulotteinen. Sitä on ryhmitelty esimerkiksi neljään eri ulottuvuuteen: 1) informaatioyksityisyys, 2) fyysinen yksityisyys, 3) viestintäyksityisyys ja 4) alueellinen yksityisyys.<sup>93</sup> Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista mennä syvemmälle tähän ryhmittelyyn, mutta mielestäni on hyvä tuoda se esille, että ymmärrettäisiin yksityisyyden käsitteen laaja-alaisuus. Itse katsoisin, että televalvonnalla puututaan viestintäyksityisyyden lisäksi ainakin henkilön alueelliseen yksityisyyteen, sillä televalvonnalla voidaan seurata sen kohteena olevan henkilön telepäätelaitteen sijaintitietoja.

Säädöksen 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu ja henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Viestinnän salaisuus on säädetty mahdollisimman laajaksi, sillä uusia viestinnän menetelmiä kehitetään jatkuvasti. Lisäksi on huomattava, että viestinnän salaisuus ei suojaa ainoastaan viestin lähettäjää, vaan kysymys on myös viestin vastaanottajan perusoikeudesta<sup>94</sup>. Oikeudetonta puuttumista yksityisyyden suojaan on kriminalisoitu rikoslain säädöksiin, jossa rangaittavaksi on säädetty yksityisyyden loukkaukset, kotirauhan rikkomiset, luvattomat viestien avaamiset, kunnianloukkausrikokset sekä salakatselu- ja kuuntelu.<sup>95</sup>

Säädöksen 3 momentti sisältää niin sanotun kvalifioitun lakivarauksen, sillä siinä säädetään tämän perusoikeuden rajoitusvaltuuksista erityisoloina, kuten yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa.<sup>96</sup> Sellaisia rikoksia ovat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset<sup>97</sup>. Perustuslakivaliokunta on tulkinnut PeL 10:3 § yhteydessä rikosten tutkinnan käsitettä laajasti ja katsonut, että se käsittää myös sellaiset toimenpiteet, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei ole vielä

<sup>93</sup> Korhonen 2004: 22.

<sup>94</sup> PeVL 19/2008 vp s. 3. ”Perustuslakisääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältö ulkopuolisilta (HE 309/1993 vp, s. 53/II). Sääntely ei suojaa ainoastaan viestin lähettäjää, vaan kysymyksessä on viestinnän molempien osapuolten perusoikeus.”

<sup>95</sup> Saraviita 2011: 180.

<sup>96</sup> Saraviita 2011: 178–180.

<sup>97</sup> HE 309/1993 vp s. 54. Katso myös: Rautio 1997: 188. Rautio pohtii, että vaarantaako huumausainerikos kuitenkin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Huumausaineet vaarantavat käyttäjän terveyden, mutta kyse on vapaaehtoisesta itsensä vaarantamisesta.

ehtinyt täyttyä<sup>98</sup>. Tämä tulkinta mahdollistaa tiettyjen toimenpiteiden, kuten televalvonnan, suorittamisen myös rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi.

Televalvonnan edellytyksiä ja rajoituksia harkitessa on oleellista määritellä, minkälaisiin luottamuksellisiin viesteihin sitä voidaan kohdistaa. Kuten aiemmin televalvonnan määrittelyn yhteydessä todettiin, televalvonnan yhteydessä viestillä tarkoitetaan viestintäverkossa osapuolten välillä tai vapaasti valikoituville vastaanottajille välitettävää puhelua, sähköpostiviestiä, tekstiviestiä, puheviestiä ja muuta vastaavaa sanomaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan televalvonnalla puututaan paitsi viestintäyksityisyyteen niin myös yksityisyyteen laajemminkin<sup>99</sup>. Televalvonnalla ei kuitenkaan puututa telekuuntelun tavoin luottamuksellisen viestin suojan ydinalueeseen, sillä televalvonta kohdistuu vain viestin tunnistamistietoihin eikä viestin sisältöön. Tunnistamistiedot jäävät perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle. Käytännössä se merkitsee sitä, että televalvonnan edellytyksistä voidaan säätää hieman väljemmin kuin telekuuntelun edellytyksistä.<sup>100</sup>

Katsoisin, että yksityiselämän suoja perusoikeutena on poliisin toimivallan kannalta kolmijakoinen. Ensinnäkin poliisilla on velvollisuus suojata tämän perusoikeuden toteutuminen eli ryhtyä toimenpiteisiin silloin, kun henkilön yksityiselämän suojaa loukataan tai uhataan loukata. Toiseksi poliisi voi rajoittaa tätä perusoikeutta jonkin toisen perusoikeuden turvaamiseksi. Esimerkki tällaisesta rajoituksesta on televalvonta. Poliisilain 5 luvussa on säädetty täsmällisesti, minkälaisien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi televalvonnalle on edellytykset. Kolmanneksi yksityisyyden suoja asettaa poliisin toimivallalle myös rajoituksen, sillä se luo yksilölle suojaa myös vertikaalitasossa eli suhteessa julkiseen valtaan.

### 3.2.3 Sananvapaus ja julkisuus PeL 12 §

Sananvapautta koskeva perusoikeussäännös on tärkeä modernissa tietoyhteiskunnassa. Sananvapaus on yksi klassisista vapausoikeuksista. Sen synonyyminä pidetään ilmaisu-

<sup>98</sup> PeVL 6/2010 vp.

<sup>99</sup> Saraviita 2011: 184.

<sup>100</sup> Katso PeVL 67/2010 vp, PeVL 66/2010 vp, PeVL 37/2002 vp, s. 3/I ja PeVL 26/2001 vp, s. 3/II.

vapautta, mikä onkin ehkä jopa kuvaavampi termi. Se sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennalta estämättä. Sananvapaus ei ole sidottuna mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon. Poikkeuksena on lapsia koskeva rajoitusvaltuus, jonka mukaan lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Sananvapaus mahdollistaa vapaan mielipiteenmuodostuksen ja vallankäytön julkisen kritiikin.<sup>101</sup> Sananvapauslaissa (13.6.2003/460) säädetään sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä<sup>102</sup>.

Säädöksen 2 momentti koskee asiakirjajulkisuutta. Sen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Säädöksen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. Julkisuutta voidaan kuitenkin rajoittaa säätämällä erityinen salassapitovelvoite, jonka tulee täyttää kolme vaatimusta: ensinnäkin salassapidon täytyy perustua välttämättömiin syihin, toisekseen sen perusteet täytyy määritellä lain tasolla ja kolmanneksi rajoitus ei saa rajoittaa julkisuusperiaatetta enempää kuin on välttämätöntä<sup>103</sup>. Käytännössä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaissa (21.5.1999/621) on säädetty runsaasti poikkeuksia yleisöjulkisuudesta.<sup>104</sup>

Käytännössä sananvapauden käyttäminen voi joutua perusoikeuskollisioon yksityisyyden suojan (PeL 10 §) kanssa. Sananvapautta voidaan nimittäin käyttää väärin siten, että teko täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Esimerkiksi sukupuolisiveellisyyttä loukaavien kuvien levittäminen sekä kunnianloukkaus ovat sellaisia rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjä tekoja.<sup>105</sup> Rangaistavaksi on myös säädetty julkinen kehottaminen rikokseen ja kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Toisaalta rikokseen voi syyllistyä myös viranomainen toimiessaan julkisuuslain tai jonkin muun salassapitosäännöksiä sisältävän lain vastaisesti. Rikosoikeudellisilla kriminalisoinneilla ei kuitenkaan voida

---

<sup>101</sup> Saraviita 2011: 198–201.

<sup>102</sup> Pesonen 2011: 134.

<sup>103</sup> Jyräki & Husa 2012: 426.

<sup>104</sup> Helminen ym. 2012: 18.

<sup>105</sup> Helminen ym. 2012: 18.

rajoittaa sananvapauden ytimeen kuuluvaa yhteiskunnallista tai poliittista keskustelua.<sup>106</sup>

Sananvapautta ja julkisuutta koskeva perusoikeussäännös vaikuttaa poliisin televalvonnan käyttöön monella tapaa. Ensinnäkin poliisilla on mahdollisuus rajoittaa yksilön sananvapautta, mikäli sitä on käytetty siten että teko tai laiminlyönti täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Poliisilain 5:8.2:n perusteella televalvontaa voidaan nimittäin käyttää eräiden törkeiden yksityisyyttä, rauhaa tai kunniaa loukkaavien rikosten estämiseksi tai esimerkiksi laittoman uhkauksen yhteydessä, mikäli rikokseen käytetään telesoitetta tai telepäätelaitetta. Toisaalta poliisilla on mahdollisuus estää lyhytaikaisesti telesoitteiden tai telepäätelaitteiden käyttö tietyllä alueella ja sillä tavoin estää alueella olevien henkilöiden oikeutta ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä (tästä tarkemmin alaluvussa 4.2.4). Tämä toimenpide on tosin hyvin poikkeuksellinen, mutta joka tapauksessa mahdollinen.

Julkisuusperiaatteen erityinen muoto on niin sanottu asianosaisjulkisuus. Siinä on kysymys paitsi viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja oikeudesta hyvään hallintoon, niin erityisesti oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (PeL 21 §). Televalvonta yhdessä muiden salaisten tiedonhankintakeinojen kanssa muodostaa huomattavan poikkeuksen asianosaisjulkisuuden periaatteesta, sillä poliisi suorittaa sitä salassa toimenpiteen kohteelta ja ilmoittaa siitä vasta toimenpiteen päätyttyä. Televalvontaa koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä siten kuin PoL 5:58, 5:59 ja 5:60 pykälissä tarkemmin säädetään. On jopa mahdollista, että salaisista tiedonhankintakeinoista (ja siten myös televalvonnasta) ei tulla koskaan ilmoittamaan toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle, nimittäin PoL 5:58.2:n mukaan ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää jopa kokonaan tekemättä. Edellytyksenä on, että ilmoittamatta jättäminen on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. En oikeastaan tiedä, voisiko suurempaa poikkeusta julkisuusperiaatteesta ja erityisesti asianosaisjulkisuudesta kuvitellakaan.

---

<sup>106</sup> Saraviita 2011: 206.

### 3.2.4 Omaisuuden suoja PeL 15 §

Jokaisen ihmisen omaisuuden suoja on perustuslailla turvattu. Omaisuuden suoja ulottuu koskemaan omaisuutta sanan laajimmassa merkityksessä. Siihen kuuluvat kiinteän ja irtaimen omaisuuden lisäksi ihmisen varallisuusarvoiset oikeudet, kuten rajoitetut esineoikeudet. Myös immateriaalioikeudet kuuluvat omaisuuden suojan piiriin. Ketään ei myöskään voida estää tai rajoittaa käyttämästä omaa omaisuuttaan siten kuin haluaa. Omaisuudensuoja ulottuu kuitenkin vain laillisesti hankittuun varallisuuteen.<sup>107</sup> Säädos sisältää myös lakivarauksen, jonka mukaan lailla voidaan säätää omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen.<sup>108</sup> Pakkolunastus ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen kannalta millään tapaa merkityksellinen.

Koska omaisuuden suoja on perustuslailla suojattu perusoikeus, on poliisi velvollinen suojaamaan yksityisten ja yhteisöjen omaisuutta. Jos omaisuutta on rikoksen kautta joutunut pois omistajan tai haltijan hallusta, on poliisin pyrittävä palauttamaan omaisuus takaisin sen lailliselle haltijalle. Samoin jos omaisuutta vahingoittuu rikoksen kautta, on poliisin suoritettava asiassa tutkinta vahingon korvausvastuun selvittämiseksi. Lailla säädetään myös omaisuuteen kohdistuvista poliisitoimista. Nämä säädökset on kirjattu pääasiassa pakkokeinolakiin, jossa säädetään esimerkiksi vakuustakavarikosta, tavallista takavarikosta ja omaisuuteen kohdistuvista etsinnöistä.<sup>109</sup>

Televalvonnan edellytyksiä on käsitelty yksityiskohtaisesti alaluvussa 4.2.1, mutta mielestäni niitä on syytä käsitellä myös tässä yhteydessä omaisuuden suojan näkökulmasta. Huomionarvoista on, että omaisuusrikosten osalta televalvonta ei tule lainkaan kyseeseen *vaaran torjumiseksi* (vaara koskee vain henkeä ja terveyttä, ei omaisuutta) tai *rikoksen paljastamiseksi* (se tulee kyseeseen vain eräitten terrorismirikosten sekä maan- ja valtiopetosrikosten paljastamiseksi).

Sen sijaan televalvonnan edellytykset voivat täytyä joittenkin omaisuusrikosten *estämiseksi*. Käytännössä edellytykset voivat täytyä vain kaikkein törkeimpien omaisuusri-

---

<sup>107</sup> Saraviita 2011: 225.

<sup>108</sup> Saraviita 2011: 229 – 231.

<sup>109</sup> Helminen ym. 2012: 19.

kosten osalta. Tämä johtuu siitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan televalvontaa voidaan käyttää vain sellaisten rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitettuina yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavina rikoksina. Näin ollen myös PoL 5:8.2 momentissa mainitut televalvonnan edellytykset on rajattava koskemaan vain mainitun tyyppisiä tai niihin törkeysasteeltaan verrattavia rikoksia.<sup>110</sup> Poikkeuksen tästä törkeysastevaatimuksesta muodostavat kuitenkin rangaistusasteikoltaan hieman lievemmät omaisuusrikokset, joissa rikoksen tekoon käytetään teleosoitetta tai telepäätelaitetta<sup>111</sup>. Tällaisia rikoksia ovat automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuva luvaton käyttö, vahingon- teko, viestintäsalaisuuden loukkaus ja tietomurto. Käytännössä kysymys on yleensä murtautumisesta tietojärjestelmään ilman järjestelmästä vastaavan tahon lupaa. Se loukkaa asianomistajan oikeutta paitsi omaisuuden suojaan niin myös luottamuksellisen viestin suojaan, joka kuuluu perusoikeuksien ydinalueeseen<sup>112</sup>.

Huomattavan poikkeuksen televalvonnan edellytyksiin tekee myös televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella, joka mahdollistaa televalvonnan käyttämisen huomattavasti matalammalla kynnyksellä. Tällöin käyttöedellytykset ulottuvat myös lieviin omaisuusrikoksiin, esimerkiksi niin sanottuihin nettipetoksiin ja matkapuhelinvarkauksiin. Haltijan suostumuksella suoritettava televalvonta perustuu niin sanottuun loukatun suostumusta koskevaan oppiin<sup>113</sup>.

### 3.3 Laintasoiset säädökset

Perustuslain 2 pykälän 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltiossa viranomaisella on julkista valtaa ainoastaan silloin, kun sen perusteet ilmene-

<sup>110</sup> PeVL 67/2010 vp s. 4.

<sup>111</sup> HE 16/2013 vp s. 7. ”Televalvonta on tehokas, useissa tapauksissa jopa ratkaiseva tutkintakeino estettäessä ja selvitetäessä teleosoitteita ja telepäätelaitetta käyttäen tehtyjä rikoksia”.

<sup>112</sup> Fredman & Järvinen 2003: 767. ”Yrityskin käyttää tietojärjestelmää luvatta on rangaistavaa riippumatta siitä, miten yritys tehdään tai mikä sen tarkoitus on. Uteliaisuus riittää perusteluksi siinä missä vaka- a aikomus varastaa tai tuhota tietoja”.

<sup>113</sup> Katso HE 224/2010 vp s. 99. Loukatun suostumusta koskevan opin mukaisesti jokainen voi pätevästi antaa suostumuksensa hallinnassaan olevan teleosoitteen tai telepäätelaitteen televalvontaan, jos suostu- mus on annettu vapaaehtoisesti ennen toimenpiteeseen ryhtymistä ja ymmärtäen sen merkitys.

vät tarkoin laista. Tämä lainalaisuuden periaate on myös poliisin toimivaltajärjestelmän ehdoton lähtökohta. Julkisen vallan käyttöä ovat ensinnäkin norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Toinen keskeinen julkisen vallankäytön muoto on niin sanottu välitön (tai tosiasiallinen) julkisen vallan käyttö, jonka ydinalueeseen poliisitoimi ehdottomasti kuuluu.<sup>114</sup> PeL 2:3:n oikeusvaltioperiaatetta konkretisoivat PeL 118 §, jossa säädetään virkamiehen vastuusta virkatoimessa<sup>115</sup> sekä PeL 119 §, jossa säädetään valtiohallinnon järjestämisen perusteista<sup>116</sup>. Poliisin toimivaltasäännösten perusteiden kannalta keskeisiä ovat myös PeL 22 ja PeL 80 pykälät. PeL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen<sup>117</sup> ja PeL 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan<sup>118</sup>. Perustuslain etusijaperiaate (PeL 106 §) taas toteuttaa perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta oikeuslaitoksen piirissä<sup>119</sup>.

PeL 2:3 asettaa siis poliisin toimivallan käytölle kaksi vaatimusta: ensinnäkin poliisin toimivallan tulee perustua lakiin ja toisekseen lakia on noudatettava tarkoin. Toimivaltasäännösten on oltava riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia, eikä toimivalta voi perustua maan tapaan. Esimerkkinä poliisin toimivallasta ja lain tarkkarajaisuuden vaatimuksesta voisin mainita Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanoton vuodelta 2001. Asia koski poliisin toimittamaa rippikoululeirin tarkastusta huumausaineitten löytämiseksi. Oikeusasiamiehen kannanoton mukaan poliisilain 1 §:ssä oleva tehtävämäärittely ei ole toimivaltasäännös, eikä poliisi voi pelkästään sen perusteella puuttua ihmisten lailla suojattuihin oikeuksiin<sup>120</sup>.

PeL 2:3:n oikeusvaltioperiaate sisältää siis kahdenlaisia vaatimuksia televalvonnan käytölle. Ensinnäkin poliisin suorittamalle televalvonnalle tulee löytyä edellytykset laista ja

<sup>114</sup> Helminen ym. 2012:179, katso myös Saraviita 2011: 69.

<sup>115</sup> Saraviita 2011: 69 - 70.

<sup>116</sup> Saraviita 2011: 966. Katso myös HE 1/1998 vp s. 174: ”Julkisen vallan käyttämisestä on kysymys esimerkiksi silloin, kun yksikkö voi antaa PeL 80.2 §:ssä tarkoitettuja oikeussääntöjä tai tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin”.

<sup>117</sup> Saraviita 2011: 292.

<sup>118</sup> Saraviita 2011: 671.

<sup>119</sup> Saraviita 2011: 907.

<sup>120</sup> EOA:n kannanotto 1634/2001.



toisekseen televalvontaa suorittaessaan poliisin tulee noudattaa lakia tarkoin. Keskeisimmät televalvonnan käyttöä ohjaavat lainsäädännön säädökset ovat luonnollisesti poliisilaki ja pakkokeinolaki, joissa säädetään televalvonnan edellytyksistä ja siihen liittyvistä menettelyllisistä seikoista, sekä rikoslaki jossa säädetään rikosoikeudellisen vastuun periaatteista, rangaistuksista ja rikosten tunnusmerkistöistä.

Televalvonnan käyttöedellytyksiin vaikuttavat kuitenkin myös eräät muut lainsäädännön säädökset, jotka vaativat mielestäni huomiota. Ne nimittäin osaltaan jopa määrittävät sen, mitä televalvonta on ja asettavat sitä kautta televalvonnan käytölle myös rajoja. Mielestäni tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan tarpeellista mennä kovin syvälle näihin säädöksiin, vaan tärkeintä on ymmärtää, että niillä ylipäätään on merkitystä tutkimuskohteena olevaan televalvonnan kannalta. Sen vuoksi käsittelen niitä seuraavien otsikoiden alla melko ylimalkaisesti.

#### *Sähköisen viestinnän tietosuojalaki*

Sähköisen viestinnän tietosuojalaki (16.6.2004/516, SVTsL) konkretisoi osaltaan PeL 10 pykälässä säädettyä perusoikeutta, jonka mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Luottamuksellisia ovat SVTsL:n mukaan viesti, tunnistamistiedot ja paikkatiedot. Samoin verkkosivustojen selaamisesta kertyvät tunnistamistiedot ovat luottamuksellisia.<sup>121</sup>

SVTsL on televalvonnan kannalta monella tapaa merkityksellinen laki, niin kuin jo aiemmin todettiin televalvonnan määrittelyn yhteydessä. Ensinnäkin SVTsL:ssa määritellyt käsitteet kuten viesti, tunnistamistiedot ja paikkatiedot käytännössä määrittävät sen mitä tietoja poliisi voi saada käyttöönsä televalvonnan avulla. Toisaalta SVTsL:ssa säädetään palveluyrityksen velvollisuudesta säilyttää tietoja viranomaisstarpeita varten sekä milloin palveluyrityksellä on velvollisuus avustaa viranomaisia. SVTsL:ssa on myös määritelty mitä tietoja säilyttämisvelvollisuus koskee ja mitä ei, sekä kuinka pitkään tietoja on säilytettävä.

---

<sup>121</sup> Pesonen 2011: 188–189.

Uusi poliisilaki aiheutti muutoksia myös sähköisen viestinnän tietosuojalakiin (laki sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta 855/2011, voimaan 1.1.2014). Näistä televalvonnan kannalta keskeisin muutos lienee haltijan suostumuksella suoritettava televalvonta, josta aiemmin säädettiin SVTsL:ssa, mutta 1.1.2014 alkaen PolL 5:9 ja PKL 10:7 pykälissä. Televalvontaa haltijan suostumuksella käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.2.6.

Tiivistäisin SVTsL:n merkityksen poliisin televalvonnalle siten, että siinä missä poliisi- ja pakkokeinolaki luovat poliisille tiedonhankintaoikeuden niin SVTsL luo palveluyritykselle tiedonsäilyttämis- ja tiedonluovuttamisvelvollisuuden.

#### *Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä eli Sananvapauslaki*

Sananvapauslaissa (13.6.2003/460) säädetään nimensä mukaisesti sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Sitä sovelletaan vain laitteella tai välineellä tapahtuvaan joukkoviestintään ja se koskee kaikkea yleisölle suunnattua ohjelma- ja julkaisutoimintaa ja verkkojulkaisuja. Laki ei anna ohjeita, miten tiedotusvälineiden tulee sananvapautta käyttää, vaan se ratkaisee lähinnä vastuukysymykset ja pakkokeinojen käyttöoikeudet, mikäli viestintään joudutaan jälkikäteen puuttumaan.<sup>122</sup> Yleisön saataville toimitetun viestin sisältöön perustuvista rikoksista säädetään rikoslaissa. Sellaisia ovat esimerkiksi kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:8), sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittäminen (RL 17:18), kunnianloukkaus (RL 24:9), tekijänoikeusrikos (RL 49:1) tai törkeä kurssin vääristäminen (RL 51:4).<sup>123</sup>

Televalvonnan kannalta sananvapauslailla on siitä syystä merkitystä, että lain 17 §:n mukaan tuomioistuimien voi määrätä palvelimen ylläpitäjän luovuttamaan verkkoviestin tunnistamistiedot poliisille. Edellytyksenä on, että on todennäköisiä syitä epäillä viestin olevan sisällöltään sellainen, että sen toimittaminen yleisön saataville on säädetty rangaistavaksi. Lisäksi 18 pykälän mukaan tuomioistuimien voi poliisin hakemuksesta määrätä ylläpitäjän keskeyttämään julkaistun verkkoviestin jakelun ja julkaisun takavarikoitavaksi, jos viestin sisällön perusteella on ilmeistä, että sen pitäminen yleisön saatavilla on

<sup>122</sup> Pesonen 2011:133.

<sup>123</sup> Pesonen 2011: 151.

säädetty rangaistavaksi. Jos poliisilla ei olisi näitä lakiin perustuvia tiedonsaantioikeuksia (ja palvelimen ylläpitäjällä lakiin perustuvia luovuttamisvelvollisuuksia), olisi joukkoviestinnässä tapahtuvien rikosten selvittäminen käytännössä mahdotonta.<sup>124</sup>

### *Henkilötietolaki*

Henkilötietolain (22.4.1999/523) tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Se on henkilötietojen käsittelyä koskeva yleislaki, joka osaltaan täydentää myös edellä käsiteltyjä sähköisen viestinnän tietoturvalakia ja sananvapauslakia.

Henkilötietolaissa määritellään, mitä henkilötiedolla ja henkilötiedon käsittelyllä tarkoitetaan. *Henkilötiedolla* tarkoitetaan henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Siten henkilötietoja ovat esimerkiksi soitetut ja vastatut puhelutiedot ja lokitiedostoon tallentuneet IP-osoitteet. Henkilötietojen käsittelyllä taas tarkoitetaan muun muassa henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, luovuttamista ja säilyttämistä.<sup>125</sup>

Henkilötietolaille on yhteys televalvontaan siinä mielessä, että televalvonnan avulla saatavia tietoja voidaan käytännössä pitää myös henkilötietoina, joita siis palveluyritykset tallettavat ja luovuttavat poliisille edellytysten täytyessä. Näin ollen henkilötietolain säännökset tulevat sovellettaviksi myös televalvonnan yhteydessä. Poliisin henkilötietojen käsittelyä tosin sääntelee erityislakina Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja televalvonnan osalta erityislakeina noudatettaviksi tulevat myös sekä poliisilaissa säädetyt, salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat yleiset säännökset että julkisuuslain säädökset.

Toisaalta henkilötietojen luvaton käsitteleminen voi olla myös televalvonnan edellytyksenä. Poliisi voi nimittäin saada tuomioistuimelta luvan televalvontaan jos epäillään

---

<sup>124</sup> Pesonen 2011: 148–150.

<sup>125</sup> Pesonen 2011: 178–179.

esimerkiksi tietomurtoa, jossa henkilötietoja joutuu ulkopuolisen haltuun. Tätä käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.2.1.

*Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli Julkisuuslaki*

Kuten jo alaluvussa 3.2.4 todettiin, niin televalvonta (kuten salaiset tiedonhankintakeinot yleensäkin) muodostaa huomattavan poikkeuksen julkisuusperiaatteesta ja erityisesti asianosaisjulkisuudesta, sillä poliisi suorittaa sitä salassa toimenpiteen kohteelta ja tietäin edellytyksin on jopa mahdollista, että televalvonnasta ei tulla koskaan ilmoittamaan toimenpiteen kohteena olevalle.

Televalvontaa koskevien asiakirjojen julkisuudesta säädetään sekä poliisilain 5. luvussa että julkisuuslaissa (21.5.1999/621). Julkisuusperiaatteen pääsääntö on, että kaikki viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu<sup>126</sup>. Julkisuuslain 6 luvussa säädetään näistä poikkeuksista eli salassapitovelvoitteista ja saman lain 24 pykälässä viranomaisen salassa pidettävistä asiakirjoista. Pykälä sisältää useita rajoituksia siihen, mitä tietoja yleisöllä ja salaisen tiedonhankinnan kohteena olevalla henkilöllä on oikeus saada haltuunsa sen jälkeen, kun hänelle on ilmoitettu salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä. Tässä yhteydessä ei ole mielestäni tarpeen lähteä käsittelemään kovinkaan yksityiskohtaisesti sitä, mitkä televalvonnan johdosta kertyneet asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Maininnan arvoisia ovat kuitenkin 24 pykälän 1 momentin kohta 5 (poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat), kohta 9 (suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä), kohta 26 (asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista) sekä kohta 31 (asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta).

Poliisilaki sisältää erityislakina tarkempia säädöksiä salaisten tiedonhankintakeinojen salassapidosta. Tärkein näistä on PoliL 5:60 pykälä, jossa säädetään asianosaisjulkisuu-

---

<sup>126</sup> Husa & Jyränki 2012: 425.

den rajoittamisesta eräissä tapauksissa. Sen 1 momentin mukaan henkilöllä ei ole julkisuuslain 11 §:ssä säädetystä huolimatta oikeutta saada tietoa tiedonhankintakeinon käytöstä, ennen kuin PolL 58 §:ssä tarkoitettu ilmoitus on tehty. Henkilöllä ei ole myöskään henkilötietolaissa tai henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa tarkoitettua rekisteröidyn tarkastusoikeutta. Toisin sanoen henkilö ei voi tarkastusoikeuttaan käyttämällä saada tietoonsa häneen sillä hetkellä mahdollisesti kohdistuvasta salaisesta tiedonhankinnasta. Sen jälkeen kun ilmoitus on tehty, kohdehenkilöllä on PolL 5:60.2:n mukaan oikeus saada tieto salaisen tiedonhankintakeinon käyttöä koskevasta asiakirjasta tai tallenteesta. Asiakirjan luovuttamisesta voidaan kuitenkin poiketa, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen, terveyden, yksityisyyden tai salassa pidettävien taktisten ja teknisten menetelmien suojaamiseksi. Kun harkitaan asiakirjan, tallenteen tai tiedon antamatta jättämistä, arvioinnissa on otettava huomioon kohdehenkilön oikeus asianmukaisesti valvoa oikeuttaan. Lisäksi PolL 5:60.3:n mukaan tieto ääni- tai kuvatallenteesta voidaan antaa luovuttamalla tallenne vain viranomaisen luona kuultavaksi tai nähtäväksi, jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on syytä olettaa, että tiedon antaminen muulla tavoin voisi johtaa tallenteessa esiintyvän henkilön yksityisyyden suojan loukkaamiseen.

Nostan tässä kohtaa esiin kaksi melko tuoretta oikeustapausta, joilla on mielestäni erityistä merkitystä julkisuuslain soveltamisesta televalvonnan yhteydessä. Ensinnäkin televalvonnassa kertyneen materiaalin julkisuudesta oli kysymys Korkeimman hovioikeuden ratkaisussa KHO 2007:64. Kyse oli siitä, oliko Keskusrikospoliisin suorittamassa televalvonnassa ja puhelinkuuntelussa kertynyttä, käsittelemätöntä konekielistä tietoa aineistoa pidettävä viranomaisen asiakirjana. Aineistoa ei ollut käytetty hyväksi esituttokinnassa eikä sitä ollut liitetty esitutkintapöytäkirjaan eikä sen vuoksi myöskään käsitelty enempää. Aineistoa ei pidetty kokonaisuutena ja sellaisenaan viranomaisen asiakirjana, josta epäillyllä olisi ollut oikeus saada rikosasian asianosaisena tieto.

Tapauksessa KKO 2011:27 vastaaja oli rikosasian pääkäsittelyn yhteydessä vaatinut saada tietää, oliko häneen kohdistettu peitetoimintaa, ja jos sitä oli käytetty, niin vastaaja vaati poliisia esittämään siitä laaditun pöytäkirjan. Korkein oikeus katsoi, että asianosainjulkisuuden perusteella asianosainen voi vaatia ja saada nähtäväkseen vähintään

relevantein osin myös poliisin peitetoiminnalla saatuja tietoja. KKO:n mukaan kysymys oli vastaajan oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Vaikka kyseisessä tapauksessa salaisena tiedonhankintakeinona olikin käytetty peitetoimintaa, niin mielestäni on ilman muuta selvää että ratkaisulla on vaikutusta myös muihin tiedonhankintakeinoihin ja siten myös televalvontaan. Mielestäni ratkaisu korostaa sitä ehdotonta pääsääntöä, että salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä on aina ilmoitettava sen kohteena olevalle, ja ilmoittamatta jättäminen voi tulla kysymykseen vain jos se on aivan välttämätöntä. Se, mitä tietoja poliisin on luovutettava, ratkaistaan taas pääasiassa julkisuuslain ja poliisilain säännöksiin.

### 3.4 Poliisitoiminnan yleiset periaatteet

Yleiset (julkis)oikeudelliset periaatteet ovat velvoittavia eli oikeudellisesti sitovia oikeuslähteitä, jotka yhtäältä ohjaavat viranomaisten toimintaa ja toisaalta rajoittavat virkamiesten harkintavaltaa. Hallintolaki on yleinen, kaikkea viranomaistoimintaa koskeva säädös, jonka 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallinnon oikeusperiaatteista. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat osa ennakkollista hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Ne velvoittavat kaikkia julkista valtaa käyttäviä valtion ja kunnan viranomaisia sekä ns. välillisen julkishallinnon yksiköitä. Hallintolain 2 luvun 6 pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (yhdenvertaisuusperiaate) sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (tarkoitussidonnaisuuden periaate). Lisäksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (objektiviteettiperiaate), oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate) ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojaperiaate).<sup>127</sup> Hallinnon oikeusperiaatteet ovat ennen muuta oikeusturvasäännöksiä. Niiden lisäksi hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallintolain 2 luvun mukaan myös palveluperiaate, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön velvoite ja viranomaisten yhteistyövelvoite.

Hallintolain yleiset oikeusperiaatteet koskevat kaikkea viranomaistoimintaa. Siten myös poliisioikeuden alalla on jo vuosikymmeniä vallinnut käytäntö, että yleisiä hallinnollisia

---

<sup>127</sup> Husa & Pohjolainen 2014: 231–233.

periaatteita on noudatettava myös poliisivaltuuksia käytettäessä<sup>128</sup>. Yleiset oikeusperiaatteet näyttäytyvät kuitenkin hieman eri tavoin eri viranomaisten toimintaympäristöissä ja hallinnon periaatteille on muodostunut eri hallinnon aloilla omat merkityssisältönsä.<sup>129</sup>

Poliisioikeuden alalle on myös muodostunut omat yleiset periaatteensa, jotka ohjaavat ja usein käytännössä rajoittavat poliisin toimivallan käyttöä. Tällaisia poliisitoiminnan yleisiä periaatteita ovat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (PoL 2 §), suhteellisuusperiaate (PoL 3 §), vähimmän haitan periaate (PoL 4 §), tarkoitussidonnaisuuden periaate (PoL 5 §) ja mahdollisuus luopua tehtävästä tai siirtää sitä (PoL 9 §). Uudessa poliisilaissa kaikki edellä mainitut periaatteet on mainittu lain 1 luvun yleisissä säännöksissä. Edellä mainittujen periaatteitten lisäksi samassa luvussa on myös säännökset poliisin tehtävien suorittamisesta (PoL 6 §) ja toimenpiteen perusteen ilmoittamisesta (PoL 7 §). Vaikka ne eivät olekaan varsinaisia oikeusperiaatteita, niin ne on mielestäni syytä mainita, sillä myös ne toimivat koko poliisitoimintaa ohjaavina ja rajoittavina säädöksinä periaatteitten tavoin. Koska poliisilaki on koko poliisitoimintaa ohjaava yleislaki, koskevat edellä mainitut periaatteet kaikkea poliisitoimintaa, siis myös esitutkintaa ja pakkokeinojen käyttöä, vaikka niitä koskevissa erityislaeissa ei periaatteita olisikaan erikseen mainittu.<sup>130</sup>

Koska tämä tutkimuksen kohteena on voimassa olevan lainsäädännön asettamat edellytykset ja rajat *poliisin toimivallan käytölle* erityisesti televalvonnan osalta, käsittelen seuraavaksi edellä mainittuja *poliisitoiminnan yleisiä periaatteita*. Tarkastelun alla ovat siten perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (PoL 2 §), suhteellisuusperiaate (PoL 3 §), vähimmän haitan periaate (PoL 4 §), tarkoitussidonnaisuuden periaate (PoL 5 §) ja mahdollisuus luopua tehtävästä tai siirtää sitä (PoL 9 §). Sen sijaan hallinnon oikeusperiaatteiden tarkempi tarkastelu olisi mielestäni tarpeetonta, koska poliisitoiminnan yleisiin periaatteisiin sisältyy pitkälti samoja elementtejä kuin hallintolaissa säädettyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin ja lisäksi niissä on erityisesti otettu huomioon poliisitoiminnallinen näkökulma.

---

<sup>128</sup> Helminen ym. 1999: 17.

<sup>129</sup> Helminen ym. 2012: 203.

<sup>130</sup> Helminen ym. 2012: 203–204.

*Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (Poll 2 §)*

Tämän periaatteen mukaan poliisin on toimivaltaa käyttäessään valittava ajateltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten ja vähimmällä haitalla edistää näiden oikeuksien toteutumista. Se on poliisilainsäädännössä uusi säännös ja se koskee kaikkea poliisitoimintaa, myös esitutkintaa.<sup>131</sup> Periaate rajoittaa poliisin toimivallan käyttöä myös televalvonnan osalta, sillä televalvonnan käyttöä harkittaessa poliisin on suoritettava aina tapauskohtaista intressivertailua ja punnintaa eri perus- ja ihmisoikeuksien välillä. Mielestäni tämä periaate on kuitenkin lähinnä julistuksenomainen ja tulee harvoin suoraan sovellettavaksi, sillä käytännössä tämä intressivertailu on jo lainsäätäjän toimesta suoritettu ja se konkretisoituu yksittäisissä toimivaltanormeissa. Esimerkiksi televalvonnan edellytysten osalta poliisilaissa on jo tarkat säännökset siitä, milloin televalvontaa on mahdollista suorittaa. Periaate toimii kuitenkin koko poliisitoiminnan taustalla yleisenä ohjenuorana, vaikka se harvoin tuleekin suoraan sovellettavaksi.

*Suhteellisuusperiaate (Poll 3 §) ja mahdollisuus luopua tehtävästä (Poll 9 §)*

Suhteellisuusperiaatteella on perinteisesti ollut vahva merkitys poliisitoimintaa ohjaavana periaatteena.<sup>132</sup> Periaatteesta käytetään myös nimityksiä ”puolustettavuuden periaate” sekä ”kohtuullisuusperiaate”. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa sitä, että käytettävien keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Periaate konkretisoituu selkeimmin poliisin voimankäyttötilanteissa, mutta se koskee kuitenkin kaikkea poliisitoimintaa.<sup>133</sup> Poll 3 § kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

*Poliisin toimenpiteitten on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin”.*

<sup>131</sup> Helminen ym. 2012: 204; HE 224/2010 vp s. 72.

<sup>132</sup> Ruuska 2007: 149. Ruuskan mukaan suhteellisuusperiaate on poliisin yleisistä periaatteista kaikkein keskeisin, johon viitaten esimerkiksi EIT on usein poliisia koskevia ratkaisujaan perustellut.

<sup>133</sup> Helminen ym. 2012: 205.



Suhteellisuusperiaatetta ilmentää myös PolL 9 §:n säännös eli mahdollisuus luopua tehtävästä tai siirtää sitä. Säännöksen mukaan poliisilla on oikeus luopua tehtävästä tai siirtää sitä, jos sen loppuunsaattaminen voisi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin tavoiteltavaan päämäärään nähden. Säännöksellä pyritään estämään sellaisen tilanteen syntymisen, jossa poliisin toimivallan käyttö aiheuttaisi henkilölle suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin mitä torjuttava oikeudenloukkaus tai häiriö aiheuttaa.<sup>134</sup>

Televalvonnan käyttöä harkittaessa suhteellisuusperiaate edellyttää, että poliisi ottaa huomioon paitsi tehtävän tärkeyden, vaarallisuuden, kiireellisuuden ja tavoiteltavan päämäärän niin myös toimenpiteen kohteena olevaan henkilöön liittyvät seikat. Esimerkiksi kohdehenkilön nuori ikä voisi tulla kyseeseen toimivallan käytön rajoituksena. Suhteellisuusperiaatteen mukaista olisi myös luopua televalvonnan jatkamisesta, jos todetaan, että tehtävän suorittaminen (esimerkiksi vaaran torjuminen) onnistuu lievempiä keinoja käyttäen. Toisaalta tehtävän vaarallisuus ja kiireellisyys voivat myös edellyttää poliisilta välittömiä toimenpiteitä, esimerkiksi televalvonnan aloittamista kiirepäätöksellä ilman tuomioistuimen lupaa.

#### *Vähimmän haitan periaate (PolL 4 §)*

Poliisin toimivaltaa rajoittaa hyvin usein vähimmän haitan periaate. Se ilmentää toimenpiteen tarpeellisuuden vaatimuksen noudattamista ja aikaisemmin puhuttiinkin yleisesti tarpeellisuuden periaatteesta. Vähimmän haitan periaatteen mukaan poliisin toimenpiteet on suoritettava puuttumatta kenenkään oikeuksiin enempää tai aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Sillä on siten läheinen suhde suhteellisuusperiaatteeseen, mutta ne eivät kuitenkaan ole täysin samoja asioita. Poliisin toimenpide voi nimittäin olla sinänsä tarpeellinen, mutta se saattaa silti olla kohtuuton eli suhteellisuusperiaatteen vastainen. Suhteellisuusperiaate saattaa siis asettaa poliisin toiminnalle ahtaammat rajat kuin vähimmän haitan periaate.<sup>135</sup>

Vähimmän haitan periaate konkretisoituu ehkä selkeimmin poliisilakiperusteisten kiinniottotilanteiden yhteydessä. Poliisi ei nimittäin voi ottaa henkilöä kiinni, mikäli henki-

<sup>134</sup> Ruuska 2007: 149.

<sup>135</sup> Helminen ym. 2012: 207.

lön aiheuttama vaara on vielä muutoin poistettavissa. Toisaalta kiinni ottaminen ei ole perusteltua myöskään silloin, kun se ei ole enää tarpeen eli kun vaara on jo konkretisoitunut tai muuten poistunut. Sama pätee poliisilain perusteella suoritettavaan televalvontaan, nimittäin televalvontaan ei mielestäni ole perusteita mikäli tavoiteltavaan päämäärään voidaan päästä lievemmin keinoin.

#### *Tarkoitussidonnaisuuden periaate (PolL 5 §)*

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan poliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen. Pykälä on poliisilaissa uusi, joskin periaate on sinällään ollut poliisitoimintaa ohjaavana periaatteena käytössä jo pitkään. Lain esitöiden mukaan tarkoitussidonnaisuuden periaate asettaa poliisin toiminnalle vaatimuksen, että poliisin toimivallan tulee aina perustua nimenomaiseen säännökseen ja puututtaessa yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin tämän säännöksen tulee olla laissa.<sup>136</sup> Toisaalta tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista on myös käyttää toimivaltuuksia näennäisesti jonkin sellaisen tehtävän suorittamiseen johon toimivallan käyttö sinällään voisi sopiakin, jos todellisenä tavoitteena on saada tehoa kokonaan toiseen toimenpiteeseen. Toisin sanoen toimivaltuuksien käytöllä ei saa kiertää lakia ja käyttää toimivaltuutta eri tarkoituksessa kuin mihin se on säädetty.<sup>137</sup>

Tarkoitussidonnaisuuden periaate konkretisoituu siis yksittäisissä poliisilain toimivaltanormeissa. Näin on myös salaista tiedonhankintaa koskevissa PolL 5 luvun säännöksissä, joissa asetetaan tiedonhankintakeinojen käytölle sekä yleiset että erityiset edellytykset (tästä tarkemmin pääluvussa 4). PolL 5:2 §:n mukaan salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleisenä edellytyksenä on, että keinon käytöllä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja. Toisin sanoen esimerkiksi televalvonnan käytön tulee perustua todelliseen tiedon tarpeeseen. Yleisten edellytysten lisäksi televalvonnan erityisistä edellytyksistä säädetään PolL 5 luvussa vielä tarkemmin.

---

<sup>136</sup> HE 224/2010 vp s. 73.

<sup>137</sup> Helminen ym. 2012: 208.

### 3.5 Televalvontaan liittyvä oikeussuojajärjestelmä

Oikeusturvan saatavuus kuuluu perusoikeuksiin. Oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva viranomaisen päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi onkin perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu perusoikeus. Laajassa merkityksessä oikeusturvaan voidaan lukea myös perustuslain 118 §:n edellyttämä vastuu virkatoimista sekä hallintotoimintaan kohdistuva laillisuusvalvonta, jonka perusteista säädetään perustuslain 10 luvussa.<sup>138</sup>

Televalvonnalla puututaan merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Televalvonta, niin kuin salaiset tiedonhankintakeinot yleensäkin, muodostaa huomattavan haasteen oikeusturvalle, sillä toimenpiteen kohteena olevalla henkilöllä ei ole mahdollisuutta osallistua asian käsittelyyn salaisesta tiedonhankinnasta päätettäessä (tätä käsiteltiin jo aiemmin sivuilla 31–32 Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä). Niinpä salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvällä oikeussuojajärjestelmällä on erittäin suuri merkitys yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta. Näin ollen on ilman muuta selvää, että oikeussuojan toteutuminen edellyttää poikkeuksellisia laillisuusvalvontajärjestelyjä.

Televalvontaan liittyvään oikeussuojajärjestelmään kuuluu keskeisesti kolme elementtiä: käräjäoikeuden lupa keinon käytön edellytyksenä, Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittama laillisuusvalvonta ja poliisin sisäinen laillisuusvalvonta. Lupamenettely ja oikeusasiamiehen suorittama valvonta on ns. ulkoista valvontaa ja poliisiorganisaation sisällä suoritettava valvonta sisäistä valvontaa. Oikeussuojajärjestelmän elementit muodostavat kokonaisuuden, jonka osat täydentävät toisiaan. Käsittelen nämä elementit, tutkimuksen rajauksen mukaisesti melko pääpiirteisesti, seuraavien alalukujen alla. Tärkeimpänä kirjallisuuslähteenä on Johanna Niemen ja Virve de Godzinskyn vuonna 2009 oikeuspoliittiselle tutkimuslaitokselle tekemä tutkimus ”Telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmä”<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Mäenpää 2011: 9.

<sup>139</sup> Niemi & Godzinsky 2009.

### 3.5.1 Käräjäoikeuden lupa televalvonnan käytön edellytyksenä

Telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmän kannalta oleellisin oikeusturvan tae on, että niiden käytön edellytyksenä on pääsääntöisesti käräjäoikeuden antama lupa. Tämän tuomioistuinvalvonnan keskeisiä elementtejä ovat luvan käsittely ja myöntäminen käräjäoikeudessa sekä lupa-asiasta jälkikäteen käräjäoikeudelle ja luvan kohteelle tehtävät ilmoitukset eli lupien käytön seuranta.<sup>140</sup>

#### *Luvan käsittely käräjäoikeudessa*

PolL 5:10 §:n mukaan televalvonnasta päättää pääsääntöisesti tuomioistuin pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen vaatimuksesta. Poikkeuksen tästä pääsäännöstä muodostaa ns. haltijan suostumuksella suoritettava televalvonta, josta voi eräissä tapauksissa päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies (tästä tarkemmin alaluvussa 4.2.6). Lisäksi pidättämiseen oikeutettu virkamies saa päättää televalvonnasta ns. kiirepäätöksellä silloin, kun asia ei siedä viivytystä. Tosin tässäkin tapauksessa asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua keinon käytön aloittamisesta. Lisäksi rikoksen paljastamisen osalta on myös olemassa tiettyjä erityisiä muotomääräyksiä. Joka tapauksessa lain vahva lähtökohta on, että televalvonnasta päättää tuomioistuin.

PolL 5:10 pykälässä säädetään myös luvan voimassaoloajasta sekä lupavaatimuksen ja – päätöksen sisällöllisistä vaatimuksista. Tiivistettynä toteaisiin, että lupa voidaan antaa enintään kuukaudeksi kerrallaan päätöshetkestä eteenpäin, mutta päätöstä edeltävältä ajalta lupa voi ulottua kuukautta kauemmaksikin. Luvan sisällöllisiä vaatimuksia ovat toimenpiteen perustelut eli epäilty rikos tai vaara sekä tosiseikat joihin edellytykset perustuvat. Lisäksi luvasta on ilmentävä toimenpiteen kohteen henkilöllisyys (mikäli tiedossa), toimenpiteen kohteena oleva laite tai osoite, haltijan suostumus jos se on televalvonnan edellytyksenä, luvan voimassaoloaika, televalvonnan suorittamista johtava ja valvova pidättämiseen oikeutettu poliisimies sekä mahdolliset televalvonnan rajoitukset ja ehdot.

---

<sup>140</sup> Niemi & Godzinsky 2009: 81.

Edellä mainitun PolL 5:10 pykälän ohella tärkeä lupa-asian käsittelyä koskeva säännös on PolL 5:45 §, jossa säädetään tuomioistuinmenettelystä salaista tiedonhankintaa koskevassa lupa-asiassa. Pykälän yksityiskohtainen käsittely on tämän tutkimuksen osalta tarpeetonta, joten mainitsen vain sen keskeisen sisällön. Ensinnäkin pykälän 2 momentin mukaan salaista tiedonhankintaa koskeva vaatimus on otettava tuomioistuimessa käsiteltäväksi viipymättä vaatimuksen tehneen tai hänen määräämänsä asiaan perehtyneen virkamiehen läsnä ollessa ja asia on ratkaistava kiireellisesti. Toiseksi pykälän 4 momentin mukaan asia voidaan ratkaista kuulematta toimenpiteen kohteena olevaa henkilöä, mikä siis itseasiassa tekee keinon käytöstä salaisen. Haltijan suostumuksella suoritettavan televalvonnan yhteydessä haltijalle on kuitenkin varattava tilaisuus tulla kuuluksi, jollei siihen rikoksen estämiseen liittyvästä syystä ole estettä. Kolmanneksi pykälän 5 momentin mukaan lupa-asiassa annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, mutta päätöksestä saa ilman määräaikaakaan kannella. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä.

Tässä kohtaa voisin nostaa esiin ehdotuksen josta on käyty keskustelua lainvalmistelun yhteydessä ja jota on esitetty yhdeksi oikeussuojan parantamiseen liittyväksi ratkaisuksi. Kyseessä olisi niin sanotun julkisen asiamiehen käyttäminen tuomioistuimessa toimenpiteen kohteen edustajana. Vastaavan järjestelyn käyttöönottoa pohdittiin jo vuonna 1994 hallituksen esityksessä telekuuntelua ja – valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi<sup>141</sup>. Tuolloin todettiin, että koska epäiltyä ei voida kuulla tuomioistuimessa telepakkokeinoista päätettäessä ilman, että toimenpide menettäisi merkityksensä, on syytä harkita että tuomioistuin määräisi viran puolesta epäillylle asianajajan. Asianajaja toimisi eräänlaisena uskottuna miehenä joka valvoisi epäillyn etua. Tällöin voitaisiin katsoa, että käsittely perustuisi eräänlaiseen ”kaksiasiaainosaissuhteeseen” niin kuin esimerkiksi vangitsemisasian käsittely tuomioistuimessa. Asian luonteesta kuitenkin seuraisi, että uskottu mies olisi täysin riippuvainen siitä aineistosta, jonka esitutkinnan johtaja esittää tuomioistuimelle eikä hänellä myöskään olisi mahdollisuuksia vastanäytön esittämiseen. Tällainen järjestelmä ei siten käytännössä parantaisi tuomioistuimen mahdollisuuksia epäillyn etujen huomioon ottamiseen. Uskottuna miehenä toimiva asianajaja olisi eräänlainen ”oikeusturvapanttivanki”. Lisäksi on katsottu,

---

<sup>141</sup> HE 22/1994 vp.

että televalvonnalla ei puututa niin syvälle perusoikeuksien ytimeen, että julkisen asiamiehen käyttäminen olisi tarpeen. Näillä perusteilla ei ole pidetty aiheellisena ehdottaa uskotun miehen järjestelmää.<sup>142</sup>

Yhteenvedona voidaan todeta, että PolL 5:10 ja PolL 5:45 pykälillä on erittäin suuri merkitys televalvonnan kohteena olevan henkilön oikeusturvajärjestelyjen kannalta, sillä ne sisältävät säännökset televalvontalupaa koskevan päätöksenteon perusteista.

### *Lupien käytön seuranta*

PolL 5:58 pykälässä säädetään salaisen tiedonhankintakeinon käytön ilmoittamisesta. Ilmoittamisvelvollisuus koskee sekä toimenpiteen kohteelle ilmoittamista että luvan myöntäneelle tuomioistuimelle ilmoittamista. Pykälän 1 momentin mukaan televalvonnan käytöstä on kirjallisesti ilmoitettava toimenpiteen kohteelle, kun tiedonhankinnan tarkoitus on saavutettu. Mielestäni säännöksessä konkretisoituu hyvin selkeästi tarkoitussidonnaisuuden periaate. Ilmoitus on tehtävä viipymättä, kuitenkin viimeistään vuoden kuluttua sen lopettamisesta. Lisäksi saman pykälän 3 momentin mukaan, mikäli tiedonhankinnan kohteen henkilöllisyys ei ole toimenpiteen päätyttyä tiedossa, on tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoitettava välittömästi jos henkilöllisyys myöhemmin selviää. Pykälän 4 momentin mukaan kohteelle ilmoittamisesta on annettava kirjallisesti tieto myös luvan myöntäneelle tuomioistuimelle. Siten tuomioistuin voi seurata lupien käyttöä ja erityisesti ilmoitusvelvollisuuden toteutumista.

Ilmoittamisvelvollisuudesta voidaan kuitenkin poiketa tietyin perustein. Ensinnäkin PolL 5:58.2:n mukaan tuomioistuin voi pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen vaatimuksesta päättää, että ilmoitusta tiedonhankinnan kohteelle lykätään enintään kaksi vuotta kerrallaan, jos se on perusteltua käynnissä olevan tiedonhankinnan turvaamiseksi, valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Saman momentin mukaan ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää jopa kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Saman pykälän 6 momentin mukaan harkittaessa

---

<sup>142</sup> Halijoki 2003: 179.

ilmoituksen lykkäämistä tai tekemättä jättämistä, on arvioinnissa otettava huomioon asianosaisen oikeus asianmukaisesti valvoa oikeuttaan.

Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa tapauksiin, joissa telepakkokeinojen käytöstä ilmoittamista on lykätty tai ilmoitus jätetty kokonaan tekemättä. Esimerkiksi vuonna 2013 EOA lausui ratkaisussaan seuraavaa:

*Joka tapauksessa pääsääntö on siis ilmoittaminen lain määräämän määräajan kuluessa. Poikkeuksia tähän pääsääntöön tulisi tehdä vain välttämättömistä syistä ja vain välttämättömissä määrin. Varsinkin ne päätökset, joilla pakkokeinon käytön sallitaan jäädä kokonaan salaan, tulisi rajoittaa mahdollisimman vähiin. Oikeusvaltiossa voi olla salaista viranomaistoimintaa ja varsinkin kokonaan kohteelta salaista pakkokeinojen käyttöä vain hyvin rajoitetusti. Tällaistenkin pakkokeinojen käytön tulisi voida tulla arvioitavaksi, kun salassapidon tarve poistuu. Perustuslain 118 §:n mukainen jokaisen oikeus vaatia virkamiestä vastuuseen toimistaan jää vaille merkitystä, jos kohde ei edes tiedä, että hänen yksityisyyteensä on puututtu.<sup>143</sup>*

EOA:n kannanotosta voidaan siis todeta, että ilmoittamatta jättäminen voi tulla kyseenalaisen vain hyvin poikkeuksellisesti. EOA:n näkemystä myötäilee myös televalvontaa koskevat tilastot: esimerkiksi vuonna 2011 televalvonnasta ilmoitettiin 2510 kertaa, ilmoituksen siirtämisiä ei ollut ollenkaan ja kokonaan ilmoittamatta jätettiin 12 kertaa<sup>144</sup>.

### 3.5.2 Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittama laillisuusvalvonta

Laillisuusvalvonnalla valvotaan, että viranomaiset, virkamiehet ja muut julkista valtaa käyttävät noudattavat lakia ja täyttävät lainmukaiset velvollisuutensa. Yleisiä ja ylimpiä laillisuusvalvojia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.<sup>145</sup> Näitten ylimpien laillisuusvalvojien tehtävistä säädetään perustuslaissa: oikeuskanslerin osalta PeL 108 §:ssä ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä PeL 109 §:ssä. Sekä eduskunnan oikeusasiamies että valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat myös poliisin toimintaa ja raportoivat siitä eduskunnalle vuosittain. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksesta on varattu oma lukunsa salaiselle tiedonhankinnalle.<sup>146</sup> Lisäksi

<sup>143</sup> EOA:n ratkaisu 10.9.2013, Dnro 128/2/11: 3.

<sup>144</sup> Poliisihallituksen selvitys vuodelta 2013: 13–16.

<sup>145</sup> Husa & Pohjolainen 2014: 266.

<sup>146</sup> EOA:n toimintakertomus vuodelta 2012. Kertomuksesta on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla varattu telepakkokeinoja ja peitetoimintaa varten oma pääjaksonsa (PeVM 8/2007).

suojelupoliisin toimintaa valvovat osaltaan myös perustuslakivaliokunta sekä ulkoasiainvaliokunta.<sup>147</sup> Edellä kuvatun järjestelyn avulla myös poliisin salainen tiedonhankinta on kytketty osaksi parlamentaarista valvontaa.

Telepakkokeinojen valvonta on oikeusasiamiehelle annettu erityistehtävä. Valvonnan kohteena ovat niin lupia hakeva ja käyttävä poliisi kuin lupahakemuksia käsittelevät tuomioistuimet. Oikeusasiamiehen valvonta on tarkoitettu täydentämään telepakkokeinojen muuta valvontaa. Toisin sanoen oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että ensisijaiseksi tarkoitettut oikeussuojakeinot eli tuomioistuinvalvonta ja poliisin sisäinen valvonta toimivat tarkoitettulla tavalla.<sup>148</sup>

EOA:n rooli telepakkokeinojen laillisuusvalvojana on kaksijakoinen. Ensinnäkin EOA:n valvonnan tarkoitus on täydentää normaaleja valvonta- ja oikeussuojakeinoja ja toimia eräänlaisena ”valvonnan valvojana”. Tätä tehtävää oikeusasiamies toteuttaa erityisesti sisäasiainministeriön sille vuosittain toimittamien raporttien perusteella ja lisäksi oikeusasiamiehen omien tarkastuskäyntien kautta.<sup>149</sup> Toisaalta oikeusasiamies tutkii myös telepakkokeinoja koskevat kantelut. Mielenkiintoista on kuitenkin huomata, että vaikka poliisin ja tuomioistuimen toiminnasta kannellaan melko ahkerasti, niin kantelut koskevat kuitenkin harvoin telepakkokeinojen käyttöä<sup>150</sup>. Tästä syystä telepakkokeinojen valvonnassa korostuvatkin muut valvontamuodot.<sup>151</sup>

*Sisäasiainministeriön selvitys eduskunnan oikeusasiamiehelle poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta*

PeL 109 pykälän 2 momentin mukaan oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle. PolL 5:63 §:ssä taas säädetään salaisen tiedonhankinnan valvonnasta. Pykälän 2 momentin mukaan sisäasiainministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen

<sup>147</sup> Poliisihallituksen selvitys vuodelta 2013: 3.

<sup>148</sup> Niemi & Godzinsky 2009: 87.

<sup>149</sup> Niemi & Godzinsky 2009: 103.

<sup>150</sup> EOA:n toimintakertomus vuodelta 2012: 165.

<sup>151</sup> Niemi & Godzinsky 2009: 88.



käytöstä ja valvonnasta. Lisäksi PolL 5:65 pykälän mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä salaisten tiedonhankintakeinojen käytön järjestämisestä ja valvonnasta sekä toimenpiteiden kirjaamisesta ja valvontaa varten annettavista selvityksistä.

PolL 5:65 pykälän mukaisesti on säädetty valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (13.2.2014/122). Asetuksen 3. luvun 22 pykälässä säädetään salaisista pakkokeinoista ja salaisista tiedonhankintakeinoista laadittavista selvityksistä. Pykälän 1 momentin mukaan poliisin on laadittava vuosittain selvitys poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Poliisia koskevat selvitykset on toimitettava sisäministeriölle, joka siis toimittaa kertomuksen eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain helmi-kuun loppuun mennessä, niin kuin PolL 5:63 pykälä edellyttää. Asetuksen mukaan selvityksessä on mainittava muun muassa salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien päätösten lukumäärä, perusteina olleet rikokset, salaisen pakkokeinon tai salaisen tiedonhankintakeinon kohteeksi joutuneiden henkilöiden lukumäärä, arvio toiminnan merkityksellisyydestä, salaisen pakkokeinon käytöstä ja salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittaminen sekä toiminnan yhteydessä havaitut ongelmat, kehittämistarpeet ja muut merkittävät seikat.

#### *Eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastukset*

PeL 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia. Oikeusasiamiehen tulee erityisesti valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.<sup>152</sup> Lisäksi PeL 111 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvien valvontatehtäviensä suorittamiseksi oikeusasiamies tekee tarkastuskäyntejä tuomioistuimiin ja poliisiin. Tarkastuksissa keskustellaan tiedonhankintakeinojen käyttöön liittyvistä kysymyksistä ja ongelmista. Tarkastuskäyntien kautta oikeusasiamies saa lisätietoa tiedonhankintakeinojen käytöstä ja voi toisaalta välittää omia näkemyksiään suorittavalle tasolle. Tarkastusten

---

<sup>152</sup> Saraviita 2011: 932.

yhteydessä käydään myös läpi tiedonhankintakeinoja koskevia päätöksiä ja pöytäkirjoja.<sup>153</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa on selvitys oikeusasiamiehen tekemistä tarkastuskäynneistä ja keskeisistä havainnoista. Esimerkiksi vuoden 2012 vuosikertomuksessa nousi esiin, että joissakin käräjäoikeuksissa poliisin esittämät kirjalliset telepakkokeinovaatimukset olivat joskus kovin niukasti perusteltuja, eikä niissä tuotu esille sellaisia konkreettisia tosiseikkoja, joiden perusteella tuomioistuimien voisi aidosti arvioida vaatimusta riittävän perusteellisesti.<sup>154</sup>

### *Kantelut*

Jokainen voi tehdä oikeusasiamiehelle kantelun, jos katsoo julkisen vallan loukanneen oikeuksiaan. Kanteluasioiden käsittely mielletään yleensä oikeusasiamiehen keskeisimmäksi tehtäväksi. PolL 5:45 §:n mukaan salaista tiedonhankintaa koskevassa lupaasiassa annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan päätöksestä saa ilman määräaikaa kannella ja kantelu on käsiteltävä kiireellisenä.

Kuten jo aiemmin todettiin, niin on mielenkiintoista huomata, että vaikka poliisin ja tuomioistuimen toiminnasta kannellaan melko paljon, niin kantelut koskevat suhteellisen harvoin telepakkokeinojen käyttöä<sup>155</sup>. Kanteluratkaisuista on yhteenveto oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa. Vuoden 2012 kertomuksen mukaan osa kanteluisista oli yleisluonteisia epäilyjä siitä, että kantelijoiden puheluita kuunnellaan tai heitä muutoin tarkkaillaan. Sitä vastoin todella käytettyyn pakkokeinoon kohdistuvia kanteluita on vuosittain tehty vain harvoja.<sup>156</sup> Mielestäni tieto on siinä mielessä yllättävä, että telepakkokeinoilla ja salaisilla tiedonhankintakeinoilla puututaan erittäin voimakkaasti yksilön perusoikeuksiin, minkä luulisi olevan kanteluja lisäävä tekijä. Johtopäätökseni on, että telepakkokeinojen käytöllä saadaan useimmiten näyttöä tutkittavana olevaan

<sup>153</sup> Niemi & Godzinsky 2009: 94.

<sup>154</sup> EOA:n toimintakertomus vuodelta 2012: 168.

<sup>155</sup> Niemi & Godzinsky 2009: 114. Telepakkokeinoista tehdään vuosittain keskimäärin alle 20 kantelua, kun poliisin toimintaan kohdistuvien kanteluiden kokonaismäärä on vuosittain noin 600 kantelua.

<sup>156</sup> EOA:n toimintakertomus vuodelta 2012: 167.

rikokseen tai rikosepäilyille tulee muuta kautta vahvaa näyttöä. Näin ollen toimenpiteen kohteella ei useinkaan ole kanteluun aihetta.

### 3.5.3 Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta

Edellä käsitelty eduskunnan oikeusasiamiehen suorittama valvonta perustuu pitkälti poliisin sisäiseen valvontaan ja raportointiin. Sisäistä valvontaa on kehitetty määrätietoisesti vuodesta 2004 lähtien. Kehittämisen lähtökohtana oli silloisen apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan johdolla tehty raportti poliisin johtamisjärjestelmästä ja sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Raportti sisälsi varsin kriittisiä huomioita sisäisen laillisuusvalvontaan liittyen. Raportin ilmestymisen jälkeen laillisuusvalvonta on ollut yksi poliisin ylijohdon painopistealueista ja valvontaa on kehitetty kaikilla tasoilla. Kehittämistyön keskeiseksi periaatteeksi otettiin laillisuusvalvonnan integroiminen johtamiseen ja esimiestyöhön. Lisäksi sisäasiainministeriö ja Poliisihallitus ovat julkaisseet vuodesta 2004 lähtien useita ohjeita ja määräyksiä, joista osa on koskenut nimenomaan salaisia tiedonhankintakeinoja. Käytännön tasolla erityisen tärkeä laillisuusvalvonnan työkalu on salaisten pakkokeinojen asiainkäsittelyjärjestelmä eli SALPA, joka otettiin poliisissa käyttöön vuonna 2004. Poliisi tekee SALPA-järjestelmän kautta kaikki telepakkokeinoihin liittyvät vaatimukset, ilmoitukset ja pöytäkirjat. Järjestelmä ohjaa toimenpiteiden lainmukaiseen käyttöön. Järjestelmä esimerkiksi ohjaa täyttämään vaatimuslomakkeet siten, että toimenpiteen käytön yleiset ja erityiset edellytykset on perusteltava konkreettisesti. Järjestelmä toimii siten sekä poliisin että tuomioistuimen käytännön työtä helpottavana työkaluna, kuin myös keskeisenä laillisuusvalvonnan välineenä.<sup>157</sup>

Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan kannalta keskeinen säädös on PolL 5:63 §. Sen 1 momentin mukaan poliisihallitus ja salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävien yksiköiden päälliköt valvovat salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä. Kyseisen säädöksen lisäksi tarkempia ohjeita valvonnan järjestämisestä on valtioneuvoston asetuksessa esituttinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (13.2.2014/122). Asetuksen 3. luku sisältää salaista tiedonhankintaa koskevia tarkentavia säädöksiä, esimerkiksi kirjaamisenmenettelyihin liittyen. Sisäisen valvonnan kannalta erityisen huomionarvoinen on

---

<sup>157</sup> Niemi & Godzinsky 2009: 105 – 110.

kuitenkin asetuksen 3. luvun 21 pykälä, jossa säädetään salaisen tiedonhankinnan seurannasta. Sen mukaan Poliisihallitus asettaa salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä seuraamaan ryhmän, jonka jäseniksi voidaan määrätä Poliisihallituksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja poliisilaitoksen edustajat. Lisäksi ryhmän jäseneksi kutsutaan sisäministeriön edustaja, rajavartiolaitoksen esikunnan nimeämä rajavartiolaitoksen edustaja, pääesikunnan nimeämä puolustusvoimien edustaja ja Tullin edustaja. Ryhmän tehtävinä on mm. salaiseen tiedonhankintaan liittyvän toiminnan, yhteistyön ja koulutuksen seuranta, havaittujen tai laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportointi Poliisihallitukselle, kehittämis ehdotusten tekeminen sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelun yhteensovittaminen

## 4. TELEVALVONNAN EDELLYTYKSET

### 4.1 Yleiset edellytykset televalvonnalle

Poliisilain 5 luvun 2 §:ssä säädetään salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yleisistä edellytyksistä. Kyseinen säädös ei kuitenkaan luo yksinään toimivaltuutta, vaan toimivalta edellyttää aina yleisen edellytyksen lisäksi erityisiä, toimenpidekohtaisia edellytyksiä.

PoliL 5:2.1:n mukaan ”salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja”. Tämä yleissäännös on vähimmäisvaatimus kaikille salaisille tiedonhankintakeinoille ja sen takana on ajatus, että kaikkien luvussa säädettyjen keinojen käytön edellytyksenä tulee olla jonkinlainen tuloksellisuusodotus<sup>158</sup>. Joidenkin keinojen osalta on kuitenkin säädetty tiukempia yleisiä edellytyksiä ja niistä on säädetty saman pykälän 2 momentissa. Pykälän sanamuodot vaativat syvempää tarkastelua, jotta lainsäätäjän tarkoitus avautuu lain tulkitsijalle. Termeihin *rikoksen estäminen*, *paljastaminen* ja *vaaran torjuminen* keskityn myöhemmin tässä luvussa toimenpidekohtaisten edellytysten yhteydessä. Lisäksi tässä kohtaa on myös aiheellista huomauttaa, että perus- ja ihmisoikeudet ja poliisin toimintaa ohjaavat yleiset oikeusperiaatteet on otettava huomioon paitsi rajoituksina niin myös edellytyksinä kaikessa poliisitoiminnassa, mutta näitä näkökulmia on tarkasteltu erikseen jo luvun 3 yhteydessä.

#### 4.1.1 Tiedonhankinnan merkitys yleisenä edellytyksenä

Miksi lainsäätäjä on siis päättänyt asettamaan salaisille tiedonhankintakeinoille eritasoisia yleisiä edellytyksiä? Tähän kysymykseen on järkevintä lähteä hakemaan vastausta lain esitöistä. Hallituksen esityksessä todetaan, että salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöedellytyksiä tulisi porrastaa sen mukaan, kuinka tuntuvasti niillä puututaan kohteena olevan henkilön perus- ja ihmisoikeuksiin. Hallituksen esityksen mukaan, ensinnäkin kaikkia salaisia tiedonhankintakeinoja koskevana yhteisenä edellytyksenä tulisi

---

<sup>158</sup> Helminen ym. 2012: 400.

olla, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tarvittavia tietoja. Tämän lisäksi tiettyjen salaisten tiedonhankintakeinojen osalta voitaisiin edellyttää korkeampaa kynnystä ja tällaisten tiedonhankintakeinojen yhteydessä voitaisiin käyttää edellytysten yhteydessä termejä ”erittäin tärkeä merkitys” tai ”välttämätön”.<sup>159</sup> Nämä korkeampaa kynnystä edellyttävät tiedonhankintakeinot on lueteltu samassa yleisiä edellytyksiä koskevassa pykälässä eli PolL 5:2.2:ssa. Sen mukaan telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seuranta, teknistä laitetarkkailua, peitetoimintaa, valeostoa, tietolähteen ohjattua käyttöä ja valvottua läpilaskua saadaan käyttää vain, jos niillä voidaan olettaa olevan *erittäin tärkeä merkitys* rikoksen estämiselle tai paljastamiselle. Tämän lisäksi peitetoiminnan ja valeoston käyttäminen edellyttää, että se on *välttämätöntä* rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi.

Laki on siis säädetty tiedonhankinnan merkityksen osalta kolmiportaiseksi. Termejä *erittäin tärkeä merkitys* ja *välttämätön* on selvennetty jo vanhan poliisilain hallituksen esityksen yhteydessä<sup>160</sup>. Myös teoksessa ”Poliisilaki” on kirjoitettu auki nämä termit. Siinä erittäin tärkeä merkitys on määritelty siten, että ilman kyseisen keinon käyttämistä rikoksen selvittäminen aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia tai olisi muuten hyvin työlästä. Huomioon otettavaksi tulisi myös se, että ilman keinon käyttämistä ja sitä kautta tutkinnan pitkittymistä voisi aiheutua erityistä vaaraa. Välttämättömyydellä taas tarkoitetaan keinojen viimesijaisuutta suhteessa muihin keinoihin, toisin sanoen rikoksen selvittäminen olisi olennaisesti vaikeampaa tai peräti mahdotonta lievempiä keinoja käyttämällä.<sup>161</sup>

Koska televalvontaa ei ole mainittu korkeampaa kynnystä edellyttävien keinojen luettelossa, on se silloin sijoitettu portaikon ”alimmalle” askelmalle. Toisin sanoen, televalvonnan käytön yleisenä edellytyksenä ei tarvitse olla se, että keinon käyttämisellä olisi erittäin tärkeä merkitys tai että se olisi välttämätöntä.

---

<sup>159</sup> HE 224/2010 vp s. 39.

<sup>160</sup> HE 22/1994.

<sup>161</sup> Helminen ym. 2012: 401.

#### 4.1.2 Voidaan olettaa -kynnys ja tarvittavat tiedot

Televalvonnan osalta yleiseksi edellytykseksi riittää siis se, että televalvontaa käyttämällä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja. Vaikka televalvonnalle ei ole asetettu kovin korkeaa kynnystä sen suhteen kuinka suuri merkitys sen käytöllä on suhteessa tavoiteltavaan päämäärään, niin silti harkittavaksi tulee se, miten todennäköisenä voidaan pitää sitä että keinoa käyttämällä saadaan tarvittavia tietoja.

Kuten jo luvun ensimmäisessä kappaleessa totesin, niin tietojen saamisella tai hankkimisella on aivan keskeinen merkitys poliisin toiminnassa. Toisaalta poliisin toiminnalle on myös hyvin luonteenomaista, että toimenpiteitten perusteeksi ei useimmiten ole aukottoman varmoja tietoja, vaan toimenpiteisiin on ryhdyttävä olemassa olevien oletusten ja epäilyjen perusteella. Näitä eriasteisia ”syytä epäillä” -kynnyksiä eli edellytyksiä eri toimenpiteisiin ryhtymiselle löytyy runsaasti niin poliisi- pakkokeino- kuin esitutkintalain ja niitä on oikeuskirjallisuudessa tutkittu melko paljon. Esimerkiksi teoksessa ”Poliisilaki” näitä todennäköisyyden asteita on määritelty omassa alaluvussaan<sup>162</sup>.

Televalvonnan yleisenä edellytyksenä olevaa ”voidaan olettaa” -kynnystä ei ole hallituksen esityksessä lähdetty tämän pykälän kohdalla (PolL 5:2 §) erikseen määrittelemään. ”Voidaan olettaa” -kynnys on kuitenkin mainittu myös mm. PolL 5:1.3:ssa, jossa säädetään rikoksen paljastamisesta. Toisaalta syytä olettaa- kynnys on myös pakkokeinolain 7 luvun 1 §:ssä säädetyn takavarikon edellytyksenä. Vaikka näissä pykälissä säädetäänkin eri asioista, niin voidaan kai kuitenkin lähteä siitä, että tuo ”voidaan olettaa” -kynnys olisi kaikissa em. säädöksissä merkitykseltään samalla tasolla. PolL 5:1.3:n osalta (jossa siis säädetään rikoksen paljastamisesta) hallituksen esityksessä on mainittu seuraavaa:

*”Syytä olettaa -kynnys olisi matalampi kuin esitutkintalain mukainen syytä epäillä -kynnys, vaikka ilmaisujen kielelliset erot ovatkin vähäisiä. Kysymys on pienestä aste-erosta”.*

---

<sup>162</sup> Helminen ym. 2012: 590–592.

Useissa esitutkinta- ja pakkokeinolain säädöksissä onkin käytetty nimenomaan ”syytä epäillä” -kynnystä edellytyksenä erilaisille toimenpiteille. Esimerkiksi esitutkintalain 2 §:n mukaan syytä epäillä- kynnys on edellytyksenä esitutkinnan aloittamiselle. Toisaalta esimerkiksi pakkokeinolain 5 §:n pidättämisen edellytyksenä on ”todennäköisiä syitä epäillä” -kynnys. Toimenpiteitten perusteille on siis lainsäädännössä ainakin kolmen asteisia kynnyksiä, joista ”voidaan olettaa” kuuluu alimmalle epäilyn tasolle ja ”todennäköisiä syitä” vastaavasti ylimmälle tasolle<sup>163</sup>. Mitä se sitten tarkoittaa televalvonnan käyttöä (ja itseasiassa kaikkia tiedonhankintakeinoja) harkittaessa? Muotoilisin vastauksen seuraavasti: mielestäni ei tarvitse olla kovinkaan todennäköistä, että televalvontaa käyttämällä saataisiin tarvittavia tietoja, vaan itseasiassa pelkkä oletus siitä, että tarvittavia tietoja voitaisiin saada, riittää televalvonnan käytön yleiseksi edellytykseksi.

Lopuksi totean vielä ikään kuin muistutuksena, että vaikka televalvonnan osalta yleiset edellytykset on määritelty matalalle eli ”syytä olettaa” -tasolle, niin poliisitoimintaa ohjaavat yleiset periaatteet saattavat kuitenkin kokonaisharkinnassa rajoittaa tämän tiedonhankintakeinon käyttämistä merkittävästikin. Niistä erityisesti tarkoitussidonnaisuuden periaate ja suhteellisuusperiaate tulisi ottaa tarkasti huomioon televalvonnan käyttöä harkittaessa. Näihin salaisten tiedonhankintakeinojen käytön rajoituksiin on syvennytty jo alaluvussa 3.4.

#### 4.2 Toimenpidekohtaiset edellytykset televalvonnalle

Poliisin tehtävät perustuvat perus- ja ihmisoikeuksien suojelemiseen ja ne on määritelty poliisilain 1 §:ssä. Tehtävämäärittely ei kuitenkaan ole toimivaltasäännös eli se ei sinänsä perusta poliisille toimivaltaa yksittäisten tehtävien suorittamiseksi<sup>164</sup>. Toisaalta se kuitenkin asettaa poliisille velvollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin pykälässä mainittujen tehtävien suorittamiseksi. Televalvonnan osalta toimivalta perustuu pääasiassa PolL 5:8 pykälään, missä määritellään televalvonnan erityiset, toimenpidekohtaiset edellytykset.

<sup>163</sup> Pakkokeinolaissa käytettyjä todennäköisyysilmaisuja käsitellään tarkemmin hallituksen esityksessä esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/1985 vp. s. 16) ja hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi pakkokeinolain 1 luvun muuttamisesta (HE 251/1989 vp s.10 — 11).

<sup>164</sup> Katso EOA:n kannanotto 1634/2001 (Poliisin toimittama rippikoululeirin tarkastus): Poliisilain 1 §:ssä oleva tehtävämäärittely ei ole toimivaltasäännös, eikä poliisi voi pelkästään sen perusteella puuttua ihmisten lailla suojattuihin oikeuksiin.



Pykälä on varsin monimuotoinen, eikä sen sisältö aukea lain tulkitsijalle ilman sen sisältämien termien määrittelemistä. Pykälä on rakennettu siten, että 1 momentissa määritellään televalvonnan ja tunnistamistietojen käsitteet (olen avannut määritelmiä alaluvussa 2.4), momenteissa 2-5 määritellään televalvonnan käyttötilanteiden erityiset, toimenpidekohtaiset edellytykset ja viimeinen eli 6 momentti sisältää selkeyttävän viittaussäännöksen sähköisen viestinnän tietosuojalakiin.<sup>165</sup>

#### 4.2.1 Televalvonta rikoksen estämiseksi

PolL 5:8.2:ssa säädetään televalvonnasta rikoksen estämiseksi. Poliisilain 1:1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on mm. rikosten ennalta estäminen. Teoksessa ”poliisioikeus” rikosten ennalta estäminen on määritelty seuraavasti: se ”tarkoittaa sellaisia preventiivisiä rikosentorjuntatoimenpiteitä, joilla rikokseen ryhtymistä voidaan vähentää, mutta myös jo aloitettujen rikostekojen keskeyttämistä sekä rikosten seurausten estämistä tai rajoittamista”<sup>166</sup>.

Myös uutta poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä on määritelty rikoksen estämisen käsitettä, ainakin PolL 5:1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, joka käsittelee salaisten tiedonhankintakeinojen yleisiä edellytyksiä. Hallituksen esityksen<sup>167</sup> mukaan rikoksen estämisestä on kysymys ensinnäkin silloin, kun teko kyettäisiin estämään ennen kuin tunnusmerkistön mukaiseen täytäntöönpanotoimeen on ryhdytty. Sillä siis tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu jos henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen. Rikoksen estämistä olisi myös jo aloitetun rikoksen keskeyttäminen tai siitä välittömästi aiheutuvan vahingon tai vaaran rajoittaminen. Valmistelun estämisellä tarkoitetaan rangaistavan teon valmistelua, vaikka itse valmistelua ei ole kriminalisoitu. Lisäksi valmistelun estämiseen kuuluu luonnollisesti myös rangaistavan valmistelun estäminen<sup>168</sup>.

<sup>165</sup> HE 224/2010 vp s. 96–99.

<sup>166</sup> Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 22.

<sup>167</sup> HE 224/2010 vp s. 89.

<sup>168</sup> Katso laki rikoslain muuttamisesta (435/2013) ja HE 141/2012. 13.8.2013 Rikoslakiin lisättiin säännökset eräiden törkeimpien rikosten valmistelun rangaistavuudesta. Rangaistavaksi säädettiin tapon, mur-

PolL 5:8.2:n mukaan poliisille voidaan rikoksen estämiseksi antaa lupa sellaisen henkilön hallussa olevan tai oletettavasti muuten käyttämän teleosoitteen tai telepäätelaitteen televalvontaan, jonka lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän johonkin seuraavista rikoksista:

- 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta;
- 3) teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuvaan luvattomaan käyttöön, vahingontekoon, viestintäsalaisuuden loukkaukseen tai tietomurtoon;
- 4) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön, lapsen houkuttelemiseen seksuaalisiin tarkoituksiin tai paritukseen;
- 5) huumausainerikokseen;
- 6) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun; taikka
- 7) törkeään tulliselvitysrikokseen

Säädöstekstiin tuli muutoksia vielä viime hetkillä ennen uuden poliisilain voimaantuloa, kun momenttiin lisättiin kohdassa kolme mainitut rikosnimikkeet sekä kohdassa neljä mainittu lapsen houkutteleva seksuaalisiin tarkoituksiin<sup>169</sup>. Seuraavien alaotsikoitten alla avaan tarkemmin momentin sisältäviä sanamuotoja ja perusteena olevia rikoksia.

#### *Henkilön hallussa oleva tai muuten käyttämä teleosoite tai telepäätelaitte*

PolL 5:8.2:n mukaan poliisille voidaan muiden edellytysten täytyessä antaa lupa henkilön hallussa olevan tai muuten käyttämän teleosoitteen tai telepäätelaitteen televalvontaan rikoksen estämiseksi. Lähtökohtana luonnollisesti on, että valvontaa suoritetaan kohdehenkilön omistamaan tai muuten hallitsemaan teleosoitteeseen tai laitteeseen. Sen mahdollistamiseksi poliisin pitää pystyä yksilöimään kyseinen osoite tai laite ja yksilöintitiedot voidaan tarvittaessa selvittää PolL 4:3 §:n perusteella. Sen mukaan poliisilla on yksittäistapauksessa oikeus saada teleyritykseltä ja yhteisötilaajalta yhteystiedot sellaisesta teleosoitteesta, jota ei mainita julkisessa luettelossa taikka teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöivät tiedot, jos tiedot ovat tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suorit-

---

han, surman ja törkeän pahoinpitelyn (RL 21:6a), panttivangin ottamisen (RL 25:4a) ja törkeän ryöstön (RL 31:2a) valmistelu ja niiden tekemisestä sopiminen.

<sup>169</sup> HE 16/2013 vp s. 1.

tamiseksi<sup>170</sup>. Toisaalta henkilö voi olla poliisille vielä toistaiseksi nimeltään tuntematon. Tällöin hänet voidaan yksilöidä hänen hallussaan olevan tai hänen muuten oletettavasti käyttämän teleosoitteen tai telepäätelaitteen avulla<sup>171</sup>.

Vaikuttaisi siltä, että tulkintaongelmia ei juurikaan ole tapauksissa, joissa valvontaa on tarkoitus suorittaa henkilön omistamaan tai hallitsemaan osoitteeseen tai laitteeseen. Sen sijaan jos televalvontaa on tarkoitus suorittaa ”henkilön muuten käyttämään” laitteeseen, muuttuu asia mutkikkaammaksi. Sen enempää uutta kuin vanhaa poliisilakia koskevissa hallituksen esityksissä ei nimittäin ole tarkemmin selvennetty mitä määritelmä ”muuten käyttämä” tarkoittaa. Ainoa kannanotto löytyy telekuuntelua koskevien perusteluiden kohdalta. Tosin siinäkin yhteydessä todetaan vain, että määritelmällä on tarkoitus korostaa sitä, ettei toimenpidettä saa kohdistaa kenenkään muun kuin toimenpiteen kohteena olevan henkilön viestintään<sup>172</sup>. Itse asiassa lain esitöissä täytyi mennä aina vuoden 1994 hallituksen esitykseen<sup>173</sup> saakka, että määritelmälle löytyi soveltamisohje (tosin sekin koskee telekuuntelun edellytyksiä). Kyseisen hallituksen esityksen mukaan ”teleliittymän ei välttämättä tarvitse olla rikoksesta epäillyn, vaan myös esimerkiksi epäillyn kanssa samassa taloudessa asuvan perheenjäsenen teleliittymää voitaisiin kuunnella”. Lisäksi jos olisi tiedossa, että epäillyllä olisi tapana soittaa tietystä yleisöpuhelimesta, tätäkin voitaisiin poikkeuksellisesti kuunnella. Tällaisessa yleisöpuheliimeen kohdistuvassa kuuntelussa ehdoksi olisi kuitenkin asetettava, että kuuntelua suoritettaisiin vain silloin, kun epäillyn tiedettäisiin varmuudella käyttävän yleisöpuhelinia. Se edellyttäisi käytännössä puhelimen tarkkailua. Lisäksi puheena olevassa hallituksen esityksessä korostetaan suhteellisuusperiaatteen huomioimista tällaisessa yleisöpuheliimeen tai vastaavaan kohdistuvassa kuuntelussa.

Vuoden 1994 jälkeen viestintälaitteissa on tapahtunut valtavaa kehitystä ja siinä mielessä tuo edellä kuvailtu esimerkki yleisöpuheliimen kuuntelusta tuntuu jo melko etäiseltä. Koska tuoreempaakaan määritelmää ei lain esitöistä tunnu löytyvän, niin tuota ohjetta

---

<sup>170</sup> Helminen ym. 2012: 435.

<sup>171</sup> Katso Turun HO:n ratkaisu 27.1.2010/226: ”Televalvonnan edellytyksiä koskeva säännös ei asettanut luvan myöntämisen ehdottomaksi edellytykseksi sitä, että epäillyn henkilöllisyys olisi jo lupaa myönnettäessä selvitetty”.

<sup>172</sup> HE 224/2010 vp s. 94.

<sup>173</sup> HE 22/1994 vp.

on yritettävä soveltaa nykyaikaan. Tämän päivän yleisöpuhelin voisi mielestäni olla esimerkiksi kirjaston tai internet-kahvilan yleisessä käytössä oleva tietokone taikka sellainen matkapuhelin, jota poliisin tarkkailu- tai tiedustelutietojen perusteella kohdehenkilön voidaan perustellusti epäillä käyttävän. Tällaisessa tapauksessa tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota suhteellisuusperiaatteen toteutumiseen.

*Lausumat, uhkaukset, käyttäytyminen taikka muutoin*

Miten määritellään PolL 5:8.2:ssa mainitut lausumat, uhkaukset ja käyttäytyminen, joitten perusteella poliisille voidaan antaa lupa televalvontaan rikoksen estämiseksi? Uutta poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä näitä termejä ei ole selvennetty, vaikka ne mainitaan toimenpidekohtaisena edellytyksenä hyvin monessa poliisilain toimivaltasäännöksessä niin PolL 5 luvun tiedonhankintakeinojen kuin PolL 2 luvun yleisten toimivaltuuksienkin yhteydessä. Onko niin, että lainsäätäjä ei ole halunnut lähteä määrittelemään näitä termejä tarkemmin jättäen tarkoituksella harkintavaltaa lakia soveltavalle poliisille ja tuomioistuimelle? Toteaisin ensinnäkin, että termit korostavat mielestäni poliisilain asemaa nimenomaan rikostorjunnallisena säännöksenä, jonka säätämisen yhtenä keskeisenä tarkoituksena on ollut tarjota poliisille välineitä puuttua vaarallisiin tekoihin ja tapahtumiin jo ennaltaehkäisevästi. Henkilön perusoikeuksiin puuttumisen edellytykseksi (varsinkin silloin kun toimenpiteeseen ryhdytään jo ennakollisesti) on luonnollisesti löydyttävä hyviä perusteita. Tällaisia ennakollisen puuttumisen perusteita ovat varmasti tyypillisimmillään henkilön lausumat, uhkaukset ja käyttäytyminen.

Mielenkiintoisena huomiona totean vielä, että televalvontaa koskevassa PolL 5:8.2:ssa edellytykseksi on mainittu lausumien, uhkauksien ja käyttäytymisen lisäksi myös termi ”taikka muutoin” kun taas telekuuntelun osalta ”taikka muutoin” termiä ei ole mainittu. Tämä mielestäni korostaa sitä, että telekuuntelua koskevat edellytykset on haluttu määritellä mahdollisimman tarkkarajaisesti, koska telekuuntelulla puututaan perusoikeuksien ydinalueeseen<sup>174</sup>. Televalvonnan osalta harkintavaltaa on siis ilmeisesti haluttu jättää jonkin verran enemmän.

---

<sup>174</sup> HE 224/2010 vp s. 41. Televalvonnalla ei telekuuntelun tavoin puututa luottamuksellisen viestin suojan ydinalueeseen. Viestin tunnistamistiedot jäävät perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan viestin

*Voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän*

PolL 5:8.2:n mukaan televalvonnan käyttö rikoksen estämiseksi on mahdollista, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin *voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän* johonkin momentissa mainituista rikoksista. Perusteltu olettaus rikokseen syyllistymiseen täytyy siis liittyä jo edellä käsiteltyihin lausumiin, uhkauksiin tai käyttäytymiseen. Rikoksen estämisen määrittelyn yhteydessä tätä perusteltua syytä sivuttiinkin jo aiemmin. Hallituksen esityksen mukaan rikoksen estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu jos ”henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen”<sup>175</sup>.

*Perusteena olevat rikokset*

Televalvonnan perusteena voivat olla vain sellaiset tapahtuvaksi epäillyt rikokset, jotka on nimenomaisesti mainittu PolL 5:8.2:ssa tai jotka täyttävät siinä mainitut edellytykset. Momentissa perusteena olevat rikokset on jaoteltu seitsemään kohtaan, joista kohta 1 muodostaa yleisen, rangaistusmaksimiin perustuvan kategorian ja kohdat 2-7 ovat poikkeuksia siitä. Käsittelen kohdat 1-7 yksitellen seuraavissa kappaleissa.

PolL 5:8.2:n kohdan 1 mukaan televalvonnan perusteena voi olla rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tähän kategoriaan kuuluvia rikoksia ovat esimerkiksi törkeät henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvat rikokset, törkeät valtiopetos-, maanpetos- ja sotarikokset, törkeät omaisuusrikokset ja törkeät yleisvaaralliset rikokset. Merkille pantavaa mielestäni on, että tähän kategoriaan eivät rangaistusmaksiminsa perusteella kuulu mitkään liikenne-rikokset eivätkä lähtökohtaisesti myöskään yksityisyyttä, rauhaa ja kunniaa loukkaavat rikokset (tosin tästä voidaan poiketa kohdissa 2 ja 3 mainituin perustein). Näkisin, että näissä rikoslajeissa televalvonnalla puututtaisiin syvemmälle henkilön perusoikeuksiin kuin mihin itse rikokset kohdistuisivat ja siten ne eivät myöskään voi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti olla

---

salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (esim. PeVL 67/2010 vp, PeVL 66/2010 vp, PeVL 37/2002 vp, s. 3/I ja PeVL 26/2001 vp, s. 3/II).

<sup>175</sup> HE 224/2010 vp s. 89.

<sup>178</sup> HE 16/2013 vp.

murtautumisesta tietojärjestelmään ilman järjestelmästä vastaavan tahon lupaa<sup>179</sup>. Puhekielessä tällaista tekoa kutsutaan ”hakkeroinniksi” tai ”krakkeroinniksi”<sup>180</sup>. Hallituksen esityksessä korostetaan televalvonnan välttämättömyyttä kyseisten rikosten selvittämisessä. Tietotekniikkaa käytetään nykyään yleisesti luottamukselliseen viestintään, joten kysymys on yksilön viestinnällisten oikeuksien turvaamisesta ja luottamuksellisen viestinnän rikosoikeudellisesta suojasta. Lisäperusteluina mainitaan, että automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuvat rikokset kuten tietomurrot ovat harvoin yksittäisiksi jääviä rikoksia, vaan ne ovat yleensä osatekoja laajemmissa rikoskokonaisuuksissa. Lisäksi viestintäsalaisuuden loukkaamisen osalta todetaan vielä erikseen, että kyseisellä rikoksella loukataan asianomistajan oikeutta luottamuksellisen viestin suojaan, joka kuuluu perusoikeuksien ydinalueeseen. Hallituksen esityksen mukaan luottamuksellisen viestinnän suoja vaarantuu esimerkiksi silloin, kun koti - tai julkisrauhan suojaa-massa tilassa olevan tietokoneen kamera tai mikrofoni kaapataan joko murtautumalla tietokoneelle tai haittaohjelman avulla siten, että tilassa tai paikassa olevien henkilöiden välistä keskustelua pystytään seuraamaan salaa. Tällaisissa tapauksissa televalvonnan käyttäminen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi on mielestäni hyvinkin perusteltu toimenpide, vaikka kyseisistä rikoksista säädetty ankarin rangaistus onkin suhteellisen matala.<sup>181</sup>

PolL 5:8.2:n kohdan 4 mukaan televalvontaa voidaan käyttää rikoksen estämiseksi sellaisen henkilön telesoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jonka on syytä epäillä syyllistyvän seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön, lapsen houkuttelemiseen seksuaalisiin tarkoituksiin tai paritukseen. Mainituille rikoksille on yhteistä se, että niiden selvittämisessä televalvonnalla voi olla ratkaiseva merkitys. Näistä paritus ja seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö liittyvät erottamattomasti toisiinsa. Menemättä tarkemmin kyseisten rikosten tunnusmerkistöihin totean, että seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä säädetään rikoslain 20:8 pykälässä ja siinä seksikaupan kohteena oleva henkilö määritellään parituksen tai ihmiskaupan uhriksi. Taustalla on kansainvälisen rikollisuuden, ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen torjunta,

<sup>179</sup> Fredman & Järvinen 2003: 767. ”Yrityskin käyttää tietojärjestelmää luvatta on rangaistavaa riippumatta siitä, miten yritys tehdään tai mikä sen tarkoitus on. Uteliaisuus riittää perusteluksi siinä missä vakaa aikomus varastaa tai tuhota tietoja”.

<sup>180</sup> [www.suomisanakirja.fi/krakkeri](http://www.suomisanakirja.fi/krakkeri)

<sup>181</sup> HE 16/2013 vp s. 10.

jotka ovat mielestäni varsin väkeviä perusteita poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytölle<sup>182</sup>. Seksipalveluita tilataan ja tarjotaan internetissä ja tapaamisia sovitaan myös puhelimitse. Televalvonnan avulla poliisi voi parhaimmassa tapauksessa päästä kansainvälisten rikollisorganisaatioiden jäljille. Siinä mielessä, vaikka seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä säädetty ankarin rangaistus onkin vain 6 kuukautta vankeutta, voi televalvontaa pitää mielestäni perusteltuna.

Kohdan 4 mukaan televalvonnan edellytyksenä voi olla myös epäily lapsen houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin, josta säädetään rikoslain 20:8 b:ssä. Se tuli rikoslakiin vuonna 2011. Teolle on tyypillistä, että se toteutetaan tietoverkossa, esimerkiksi internetin keskustelupalstoilla. Tällaisesta teosta käytetään kansainvälisesti ja yleisesti termiä ”grooming”. Lapsen houkuttelemiseen seksuaalisiin tarkoituksiin syyllistyy ehdottamalla tapaamista tai muuta kanssakäymistä lapsen kanssa tarkoituksenaan valmistaa kuvia tai kuvataallenteita, joissa sukupuolisiveellisyyttä loukkaavasti esitetään lasta. Tekoon syyllistyy myös, jos tarkoituksena on kohdistaa lapseen rikoslain 20 luvun 6 tai 7 §:ssä tarkoitettu rikos eli lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö tai törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö. Lapsen houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin syyllistyy myös, jos houkuttelee kahdeksaatoista vuotta nuoremman henkilön ryhtymään sukupuoliyhteyteen tai muuhun seksuaaliseen tekoon rikoslain 20 luvun 8 a §:ssä (seksuaalipalvelujen ostaminen nuorelta) tarkoitetulla tavalla taikka esiintymään sukupuolisiveellisyyttä loukkaavassa esityksessä. Televalvonta on yleensä ainoa keino päästä tekijän jäljille, sillä yhteydenpito ei useinkaan tapahdu rikosentekijän omalla nimellä.

Kohdan 5 mukaan televalvonnan perusteena voi olla epäily rikoslain 50:1 pykälässä säädetystä huumausainerikoksesta. Huumausainerikoksesta säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta, joten se ei siltä osin täytä kohdan 1 edellytyksiä. Huumausainerikostutkinnassa televalvonnan käyttö on varsin yleistä, sillä vuonna 2012 huumausainerikokset olivat perusteena 22 prosentissa kaikista poliisilain perusteella suoritetuista televalvonnoista<sup>183</sup>. Tunnistamistiedoilla ja sijaintitiedoilla voidaan saada tietoa mahdollisista huumausaineitten välittämiseen tai levittämiseen osallistuvista henkilöistä sekä huumausaine-erien liikkeistä.

---

<sup>182</sup> HE 221/2005 vp.

<sup>183</sup> Sisäasiainministeriön kertomus poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuodelta 2012: 19.



Kohdan 6 mukaan televalvonnan perusteena voi olla terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu. Terrorismirikoksista säädetään rikoslain 34 a-luvussa ja terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta saman luvun 2 pykälässä. Koska siitä säädetty ankarin rangaistus on kolme vuotta vankeutta, on se pitänyt lisätä erikseen televalvonnan perusteena olevien rikosten listalle. Tässä tutkimuksessa ei ole tarpeellista tarkastella tarkemmin terrorismirikosten tunnusmerkistöjä ja määritelmiä, varsinkin kun terrorismirikoksia sivutaan myös alaluvussa 3.2.2 eli rikoksen paljastamiseksi suoritettavan televalvonnan yhteydessä.

Kohdassa 7 mainitaan viimeinen televalvonnan perusteena oleva rikos, eli törkeä tulliselvitysrikos. Siitä säädetään rikoslain 42:8:ssä ja siitä säädetty ankarin rangaistus on kolme vuotta vankeutta. Rikokseen syyllistyy laiminlyödessään tullilainsäädännössä säädetyn ilmoitus- tai tiedonantovelvollisuuden tai jos sellaista velvollisuutta täyttäessään antaa väärän tai puutteellisen tiedon. Lisäksi törkeä tekomuoto edellyttää huomattavan taloudellisen hyödyn saamista, erityistä suunnitelmallisuutta taikka toimimista järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenenä. Tullilla on Tullilain 20 e pykälän perusteella täysin vastaava oikeus televalvontaan törkeän tulliselvitysrikoksen estämiseksi kuin poliisilla poliisilain perusteella. Kysymys onkin lähtökohtaisesti tullille kuuluvasta rikos- torjuntatehtävästä ja rikostutkinnasta, joten sen tarkasteluun ei ole tässä tutkimuksessa enempää tarvetta.

#### 4.2.2 Televalvonta rikoksen paljastamiseksi

Yksi poliisin tehtävistä on poliisilain 1 §:n mukaan rikosten paljastaminen. Termiä ei määritelty vanhassa poliisilaissa, vaikka sen 3 luvun tiedonhankintaa koskevissa säännöksissä todettiin monin paikoin, että tiedonhankintaa voidaan käyttää rikoksen paljastamiseen. Rikosten paljastamisella tarkoitetaan esitutinnan aloittamisen edellytysten selvittämistä silloin, kun rikoksen tekemisestä on vasta heikko, ”voidaan olettaa”- tasoinen epäily. Hallituksen esityksen<sup>184</sup> mukaan rikoksen paljastamisen tarkoituksena on selvittää jo tehdyn rikoksen välittömästi merkityksellisiä seikkoja esitutinnan aloittamisen perustaksi, kuten rikoksen tunnusmerkistö sekä tekijä, tekoaika ja -paikka. Ky-

---

<sup>184</sup> HE 224:2010 vp s. 90.

symys ei siten ole rikoksen selvittämisestä, koska edellytykset esitutinnan aloittamiseen puuttuvat, eikä myöskään rikoksen estämisestä, koska rikoksen oletetaan jo tapahtuneen. Esitutinnan aloittamiseenhan tarvitaan ETL 3:3.1 momentin mukaan ”syytä epäillä”- tasoinen epäily.<sup>185</sup> Hallituksen esityksen mukaan momentissa tarkoitettu ”syytä olettaa - kynnys” on matalampi kuin esitutkintalain mukainen ”syytä epäillä -kynnys”. ”Syytä epäillä -kynnyksen” ylityttyä kyseessä olisi rikoksen selvittäminen, jolloin sovellettavaksi tulisi pakkokeinolain 10 luvun mukaiset salaiset pakkokeinot. Rikosten paljastamisella tarkoitetaan siis eräänlaista rikoksen estämisen ja selvittämisen väliin jäävää harmaata aluetta.

Hallituksen esityksen mukaan rikoksen paljastamisessa on kyse esitutkintaa edeltävästä tutkinnasta ja siitä syystä siihen tulee oikeusturvasyistä suhtautua erittäin pidättyväisesti. Hallituksen esityksen mukaan se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että poliisi ei saisi yleensä paljastaa jo tehtyjä rikoksia, vaan kysymys on siitä, että rikoksen paljastamiseksi tehtävää salaista tiedonhankintaa on tarpeen rajoittaa. Käytännössä kynnys esitutinnan aloittamiselle on kuitenkin varsin matala, joten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö rikosten paljastamiseksi tulee todellisuudessa vain harvoin sovellettavaksi.<sup>186</sup>

Salaisesta tiedonhankinnasta rikoksen paljastamiseksi säädetään PolL 5:3:ssä. Pykälän 1. momentissa on lueteltu ne rikokset, joitten paljastamiseksi poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja (siis myös televalvontaa) voidaan käyttää. Näitä rikoksia on yhteensä 13 kpl ja ne ovat RL 12 luvussa kriminalisoituja maanpetos- ja vaikoilurikoksia sekä RL 34 a-luvun terrorismirikoksia. Ne ovat siis sellaisia rikoksia, joiden paljastaminen, estäminen ja selvittäminen kuuluvat lähinnä suojelupoliisin tehtäviin. Suojelupoliisin tehtävät on määritelty laissa poliisin hallinnosta. Sen 10 pykälän mukaan suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Saman pykälän mukaan suojelupoliisin tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi.

---

<sup>185</sup> Helminen ym. 2012: 60.

<sup>186</sup> HE 224:2010 vp s. 90.

Huomionarvoista on, että käytettäessä salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten paljastamiseen, on noudatettava PolL 5:2 §:ssä säädettyjä yleisiä edellytyksiä, mutta sen osalta ei ole säädetty tarkempia toimenpidekohtaisia edellytyksiä.<sup>187</sup> Toisin sanoen, harkittaessa televalvonnan käyttöä rikoksen paljastamiseksi riittää, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen paljastamiseksi tarvittavia tietoja, eikä sen osalta vaadita tarkempia edellytyksiä. Näitä toimenpiteitten edellytyksinä olevia kynnyksiä on käsitelty myös aiemmin alaluvussa 2.3.1.

#### 4.2.3 Televalvonta vaaran torjumiseksi

Kun puhutaan televalvonnasta vaaran torjumiseksi, on mielestäni termiä ”vaara” syytä avata. Helminen, Kuusimäki & Salminen ovat määritelleet poliisioikeudellisen vaaran käsitettä teoksessaan Poliisioikeus. Teoksen mukaan ”vaaralla tarkoitetaan yleisen elämäkokemuksen mukaan varteen otettavaa mahdollisuutta, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden piiriin kuuluville etuuksille aiheutuu vahinkoa”. Vaara voisi aiheutua myös muusta kuin rikosoikeudellisesti vastuullisen henkilön syyksiluettavasta teosta. Poliisilain kannalta toimenpidekynnyksen ylittävän vaaran tulisi olla konkreettinen, eli tosiasiallinen tilanne, johon liittyy varteenotettava mahdollisuus eli riski siihen, että turvallisuus vaarantuu. Poliisioikeudellinen vaara aiheuttaa poliisille toimimisvelvollisuuden, eli velvollisuuden ryhtyä toimivaltansa rajoissa tarpeellisiin toimiin vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi tai keskeyttämiseksi.<sup>188</sup>

PolL 5:8.3:ssa säädetään televalvonnasta vaaran torjumiseksi. Sen mukaan poliisilla on oikeus televalvontaan 2 momentin estämättä, jos sen välitön toteuttaminen on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Hallituksen esityksen mukaan maininnalla ”2 momentin estämättä” tarkoitetaan sitä, että toimenpide voidaan kohdistaa muunkin kuin sellaisen henkilön puhelimeen, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän johonkin 2 momentissa mainituista rikoksista<sup>189</sup>. Näin ollen televalvontaa voidaan kohdistaa esimerkiksi kadonneen henkilön telepäätelaitteeseen, mikäli on perusteltua syytä epäillä, että henkilö on hengen tai terveyden vaarassa.

<sup>187</sup> Helminen ym. 2012:400.

<sup>188</sup> Helminen ym. 1999: 25–26. Katso myös Helminen ym. 2012: 71–73, Suojeltavia etuja uhkaava vaara toimimisvelvollisuuden edellytyksenä.

<sup>189</sup> HE 224/2010 vp s. 98.

Vanhan poliisilain 31 c §:n 2 momentissa oli lähes vastaava säännös. Uuteen säännöseen lisättiin termi ”välitön toteuttaminen”, jonka myötä poliisilla on nyt mahdollisuus paikantaa henkilö kiireellisesti ilman televalvontaan liittyviä käytännön toimintaa hidastavia elementtejä. Vanha laki edellytti poliisilta tunnistamistietojen hankkimista teleoperaattorilta poliisin salpa-järjestelmän avulla, joka edellytti myös teleoperaattorin henkilöstöltä toimenpiteitä. Käytännössä se hidasti ehkä ratkaisevankin paljon tunnistamistietojen saamista akuutissa tilanteessa. Uuden lain mukainen ”kiirepaikannus” vastaa käytännön toimiltaan sähköisen viestinnän tietosuojalain 35 §:ssä tarkoitettua hätäpaikannusta, jonka hätäkeskus voi suorittaa välittömässä hengen tai terveyden vaarassa olevan henkilön paikallistamiseksi henkilön tele- tai päätelaitteen sijaintitietojen avulla. Ero kiirepaikannuksen ja hätäpaikannuksen välillä on siis siinä, että kiirepaikannuksen tarkoituksena on paikantaa henkilö tämän toiminnan pysäyttämiseksi, kun hänen on perusteltua syytä olettaa syyllistyvän toisen henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen, kun taas hätäpaikannuksen kohteena on vaarassa oleva henkilö. Kiirepaikantamisen tuloksena saatujen sijaintitietojen avulla voitaisiin poliisin resursseja kohdentaa oikealle alueelle henkilön kiinniottamiseksi.

Mitä 3 momentissa mainittu ”välitön toteuttaminen” sitten tarkoittaa? Hallituksen esityksen mukaan se tarkoittaa sitä, että ensisijaisesti tulisi käyttää PolL 5:8.1:ssä tarkoitettua sijaintitiedon hankkimista, joka siis tarkoittaa sijaintitiedon selvittämistä operaattorilta hankittavien tunnistamistietojen avulla. Jos tämä kuitenkin arvioitaisiin liian hitaaksi toimenpiteeksi, olisi henkilö mahdollista paikantaa heti tukiasematietojen avulla. Hallituksen esityksen mukaan toimivaltuutta voitaisiin käyttää esimerkiksi sellaisen henkilön paikallistamiseksi, joka on käyttänyt törkeää väkivaltaa ja tämän jälkeen paennut paikalta tai uhannut käyttää törkeää väkivaltaa esimerkiksi tappamalla puolisonsa. Kiirepaikannuksen avulla henkilö pystyttäisiin paikantamaan mahdollisimman nopeasti ja siten estämään mahdollinen rikos. Huomionarvoista on, että kiirepaikannus voidaan tehdä myös muun kuin etsityn henkilön hallussa olevaan telepätelaitteeseen. Käytännössä se tarkoittaa, että myös sellaisen henkilön puhelin voidaan kiirepaikantaa jonka tiedetään olevan etsittävän henkilön seurassa, esimerkiksi samassa ajoneuvossa.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> HE 224/2010 vp s. 98.

PolL 5:8.3:n mukaan vaaran torjumiseksi suoritettun televalvonnan edellytyksenä on sen välttämättömyys henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Olen käsitellyt välttämättömyyden käsitettä jo alaluvussa 3.1.1. Lyhyesti määriteltynä välttämättömyydellä tarkoitetaan keinojen viimesijaisuutta suhteessa muihin keinoihin, toisin sanoen rikoksen selvittäminen olisi olennaisesti vaikeampaa tai peräti mahdotonta lievempiä keinoja käyttämällä<sup>191</sup>.

Tässä kohtaa on syytä nostaa esiin eräs eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto koskien televalvonnan kiireellisyyttä. EOA:n kannanotossa 3378/2006 eduskunnan oikeusasiamies otti kantaa tapaukseen, jossa päällystöön kuuluva poliisimies oli tehnyt päätöksen televalvonnan aloittamisesta ennen tuomioistuimen lupaa. Vanhan poliisilain 32c §:n nojalla poliisimiehellä oli oikeus päättää televalvonnasta, jos toimenpide ei sisältänyt viivytystä. Muutoin toimivalta televalvonnasta päättämiseen kuului tuomioistuimelle, niin kuin nytkin. EOA:n kannanoton mukaan ”poliisilain kyseisen säännöksen esitöiden valossa lainsäätäjä näyttää tarkoittaneen rajata poliisin kiiretilanteissa oman toimisesta suorittaman televalvonnan alan varsin suppeaksi. Lain pääsääntö siitä, että televalvonnasta päättää tuomioistuin, on vahva”. Vaikka tuo kannanotto onkin vanhan poliisilain ajalta, ei uuden poliisilain myötä lakiin mielestäni tullut sellaisia muutoksia, jotka varsinaisesti siirtäisivät televalvonta-asian ratkaisuvalltaa tuomioistuimelta poliisille. Nähdäkseni laki muuttui vain siltä osin, että nyt poliisilla on mahdollisuus saada nopeammin sijaintitiedot käyttöönsä kun edellytykset televalvonnalle ovat olemassa. Kuitenkaan lain pääsääntöön, että televalvonnasta päättää tuomioistuin, ei muutoksia tullut.

#### 4.2.4 Telesoitteiden tai telepäätelaitteiden käytön estäminen

PolL 5:8.4:ssa säädetään telesoitteiden tai telepäätelaitteiden käytön estämisestä. Vastaavaa säännöstä ei ollut vanhassa poliisilaissa. Sen mukaan poliisilla on oikeus lyhytaikaisesti estää telesoitteiden tai telepäätelaitteiden käyttö tietyllä alueella. Kuten aiemmin alaluvussa 2.4 todettiin, televalvontaan sisältyy mahdollisuus *yksittäisen* telesoitteen tai telepäätelaitteen käytön estämiseen, PolL 5:8 §:n televalvonnan määritelmän mukaisesti. Nyt puheena oleva telesoitteiden tai telepäätelaitteiden käytön estäminen

---

<sup>191</sup> Helminen ym. 2012: 401.

kohdistuu kuitenkin siitä poiketen *ennalta määrittämättömään* teleosoitteiden ja telepäätelaitteiden *joukkoon* vaaran torjumiseksi. Siten sen vaikutuspiiriin joutuvat mahdollisesti myös täysin sivullisten ihmisten teleosoitteet ja laitteet.

PolL 5:8.3:n tavoin toimivaltuuden edellytyksenä on välttämättömyys ja henkeen tai terveyteen kohdistuva vakavan vaaran uhka. Toimenpiteellä ei myöskään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Tälle uudelle toimivaltuudelle on siten asetettu varsin tiukat edellytykset, joten sen käyttäminen on mahdollista vain poikkeuksellisen vakavassa uhkatilanteessa.

Hallituksen esityksessä tästä poliisin uudesta toimivaltuudesta mainitaan esimerkkinä tilanne, jossa poliisin tietoon tulee uhkaus jossain tietyssä paikassa räjäytettävästä pommista. Uuden toimivaltuuden avulla poliisi pystyisi mahdollisesti estämään räjähteiden laukaisemisen matkapuhelimella tai muulla radiolaitteella, kun sillä olisi mahdollisuus tilapäisesti estää teleosoitteiden ja telepäätelaitteiden käyttö alueella. Toisena esimerkkinä mainitaan tilanne, jossa kansainväliseen huippukokoukseen osallistuvaan henkilöön tiedetään kohdistuvan vakava uhka ja turvatoimista huolimatta varmuutta ei saada siitä, ettei saattueen reitille ole asetettu räjähteitä. Tällaisessa tilanteessa saattueen edetessä poliisi voisi käyttää teknistä laitetta, joka hetkellisesti estäisi teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden käytön saattueen kohdalla. Hallituksen esityksen mukaan toimenpiteestä sivullisille aiheutuva haitta olisi ainoastaan hetkellinen ja selkeästi suojattavaa intressiä vähäisempi.<sup>192</sup>

#### 4.2.5 Televalvonta kuolemansyyn selvittämiseksi

PolL 5:8.5:n mukaan poliisille voidaan kuolemansyyn selvittämiseksi antaa lupa vainajan hallussa olleen teleosoitteen tai telepäätelaitteen televalvontaan. Edellytyksenä on, että toimenpiteellä voidaan perustellusti olettaa saatavan kuolemansyyn selvittämisessä tarvittavia tietoja.

---

<sup>192</sup> HE224/2010 vp s. 98.

Kuolemansyyn selvittäminen on poliisitutkintaa, josta säädetään PolL 6:1:ssä. Sen mukaan poliisitutkinnalla tarkoitetaan muuta poliisin toimitettavaksi laissa säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa. Siten siihen ei myöskään voida käyttää pakkokeinolain säädöksiä, kuten salaisia pakkokeinoja. Laki kuolemansyyn selvittämisestä (1.6.1973/459) velvoittaa poliisin suorittamaan tutkinnan, kun kuoleman ei tiedetä johtuneen sairaudesta, tai kun kuoleman on aiheuttanut rikos, tapaturma, itsemurha, myrkytys, ammattitauti tai hoitovirhe, taikka kun kuolema on muuten tapahtunut yllättävästi.

Kuolemansyyn selvittämisen intressinä on yleensä rikoksen poissulkeminen. Vanhassa poliisilaissa ei ollut säädöstä, joka olisi oikeuttanut televalvontaan kuolemansyyn selvittämisen yhteydessä. Lakimuutokselle nähtiin kuitenkin tältä osin tarvetta, koska televalvonnan avulla poliisi voi saada jopa merkittävää lisäselvitystä esimerkiksi vainajan viimeisistä liikkeistä ennen kuolemaa ja sitä kautta kuolemaan johtaneista olosuhteista.<sup>193</sup>

Katsoisin, että käytännössä poliisilla pitää olla jonkin tasoinen epäily jostakin poikkeavasta, ennen kuin televalvonta kuolemansyyn selvittämiseksi tulee edes harkittavaksi. Siinäkin tapauksessa tulee vielä erikseen harkittavaksi, voidaanko televalvonnalla perustellusti olettaa saatavan jotain kuolemansyyn selvittämiseksi tarvittavia tietoja, varsinkin kun televalvontaa voidaan kohdistaa vain vainajan hallussa olleeseen telesoitteeseen tai telepäätelaitteeseen. Mieleeni tulee esimerkiksi tilanne, jossa henkilö löytyy yllättäen kuolleena sellaisesta paikasta, jossa hänen ei tiedetä yleensä oleskelleen, kuten maastosta tai vieraasta asunnosta.

#### 4.2.6 Televalvonta haltijan suostumuksella

PolL 5:9:ssä säädetään haltijan suostumuksella suoritettavasta televalvonnasta. Erona perusmuotoiseen televalvontaan on, että televalvonnan kohteena ei ole rikoksen tekijän tai vaaran aiheuttajan laite tai osoite, vaan jonkun muun henkilön hallitsema laite tai osoite, johon televalvontaa suoritetaan hänen suostumuksellaan. Tiedonhankintakeino ei siten ole tosiasiallisesti salainen, vaikka siitä säädetäänkin salaisten tiedonhankintakei-

---

<sup>193</sup> HE 224/2010 vp s. 99.

nojen yhteydessä. Vanhassa poliisilaissa ei ollut vastaavaa säännöstä, tosin sähköisen viestinnän tietosuojalain 36 §:n 3 momentissa oli joitain säännöksiä suostumusperusteisesta televalvonnasta.

Käytännössä haltijan suostumuksella suoritettava televalvonta tulee sovellettavaksi, jos henkilö saa teleosoitteeseensa tai telepäätelaitteeseensa tietoa rikoksesta, jonka kohteena hän itse tai hänen läheisensä on. Tyypillisimmillään nämä rikokset ovat lähestymiskiellon rikkomisia, laittomia uhkauksia tai vaikkapa niin sanottuja nettipetoksia. Säännöksen mukaan poliisi saa rikoksen estämiseksi ja osoitteen tai laitteen haltijan suostumuksella kohdistaa televalvontaa henkilön hallinnassa olevaan teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen. Edellytyksenä on, että jonkun voidaan lausumiensa tai muun käyttäytymisensä perusteella perustellusti olettaa syyllistyvän:

- 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta,*
- 2) rikokseen, jonka johdosta teleosoite tai telepäätelaitte on oikeudettomasti toisen hallussa,*
- 3) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtävään lähestymiskiellon rikkomiseen, rikoslain 17 luvun 13 §:n 2 kohdassa tarkoitettuun ilkivaltaan tai rikoslain 24 luvun 1 §:n 3 kohdassa tarkoitettuun kotirauhan rikkomiseen,*
- 4) muuhun kuin 3 kohdassa tarkoitettuun telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtävään rikokseen, tai*
- 5) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön.*

Kohta 1 kattaa suuren osan niin sanotuista rikosten perusmuodoista, kuten pahoinpitelyn ja petoksen. Siinä ei edellytetä, että rikos olisi toteutettu telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen vaan ainoana rajoituksena on rikoksesta säädetty kahden vuoden maksimirangaistus.

Kohta 2 tulee sovellettavaksi tilanteessa, jossa televalvonnan kohteena oleva teleosoite tai telepäätelaitte on rikoksella viety tai otettu luvottomasti käyttöön. Se mahdollistaa esimerkiksi anastetun puhelimen sijaintitiedon hankkimisen tai sen selvittämisen, kenen teli liittymää anastetussa laitteessa käytetään.

Kohdissa 3 ja 4 mainitut rikokset ovat tyypillisesti sellaisia, että ne toteutetaan telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen. Silloin rikoksen uhrin suostumuksella suoritettavalla



televalvonnalla saadaan yleensä ratkaisevaa näyttöä rikoksesta. Tässä kohtaa on tärkeää nostaa esiin eräs tuore rikoslain muutos (laki rikoslain muuttamisesta 879/2013, voimaan 1.1.2014). Rikoslakiin lisättiin nimittäin uusina rikosnimikkeinä vainoaminen (RL 25:7a) ja viestintärauhan rikkominen (RL 24:1a). Vainoamisen tunnusmerkitö täyttyy, jos joku toistuvasti uhkaa, seuraa, tarkkailee, ottaa yhteyttä tai muuten oikeudettomasti vainoaa toista siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa tai ahdistusta. Ankarin rangaistus vainoamisesta on kaksi vuotta, joten televalvonnan edellytykset täytyvät myös kohdan 1 osalta. Viestintärauhan rikkomiseen taas syyllistyy, jos häirintätoimituksessa toistuvasti lähettää viestejä tai soittaa toiselle siten, että teko on omiaan aiheuttamaan huomattavaa häiriötä tai haittaa. Viestintärauhan rikkomisesta voidaan tuomita vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Kohdassa 5 mainittuun seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön liittyy usein kansainvälisen rikollisorganisaation järjestämää paritusta ja ihmissalakuljetusta. Haltijan suostumuksella suoritettavasta televalvonnasta voi olla ratkaisevaa hyötyä rikollisorganisaatioiden toiminnan paljastamiseksi ja pysäyttämiseksi.

Vaikka kohdat 2, 3 ja 4 eivät perusteiltaan juuri eroa toisistaan on ne erotettu eri kohtiin siitä syystä, että jaottelulla on merkitystä televalvonnan päätöksenteon kannalta. Tuomioistuimien nimittämien tekee päätöksen kohtien 1,4 ja 5 perusteella suoritettavasta televalvonnasta, kun taas kohtien 2 ja 3 televalvontaan riittää pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätös. Päätöksenteosta säädetään PolL 5:10 pykälässä.

Hallituksen esityksen mukaan haltijan suostumuksella suoritettava televalvonta tarkoittaa laitteen tai osoitteen tosiasiallista hallintaa. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että esimerkiksi työnantaja ei voi antaa suostumusta työntekijän käytössä olevan matkapuhelimen televalvontaan. Pääsääntöisesti suostumus tulisi antaa kirjallisessa muodossa. Kii-reellisissä tilanteissa suostumus olisi mahdollista antaa suullisesti, mutta se tulisi vahvistaa kirjallisesti mahdollisimman pian. Haltijan on annettava suostumuksensa vapaaehtoisesti, ymmärtäen suostumuksen merkitys ja ennen toimenpiteeseen ryhtymistä. Suostumuksen tulee olla aidosti vapaaehtoinen, eikä poliisi saa sen saamiseksi käyttää taivuttelua tai johdattelua. Poliisi voi tosin tuoda esiin mahdollisuuden käyttää suostu-

musperusteista televalvontaa, mutta varsinainen suostumuksen antaminen on jätettävä haltijan päätettäväksi.<sup>194</sup>

#### 4.2.7 Televalvonnan jatkaminen rikoksen selvittämiseksi

PolL 5:4:ssä säädetään salaisen tiedonhankintakeinon käytön jatkamisesta rikoksen selvittämiseksi. Säännös tulee sovellettavaksi jos rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi aloitetun salaisen tiedonhankinnan aikana ilmenee, että on syytä epäillä tiedonhankinnan kohteena oleva rikos tehdyksi. Tällöin tiedonhankintaa saadaan jatkaa rikoksen selvittämiseksi. Ilman kyseistä säännöstä tiedonhankintakeinon käyttö pitäisi lopettaa heti, kun rikoksen estämisessä ei onnistuta ja rikos epäillään jo tehdyksi.

Lupa salaisen tiedonhankintakeinon jatkamiseen on voimassa kolme vuorokautta, mutta kuitenkin enintään toimenpiteelle myönnetyn luvan voimassaoloajan. Jos siis esimerkiksi televalvonnalle alun pitäen myönnetyn luvan voimassaoloaika päättyisi huomenna, ei televalvontaa saisi jatkaa tämän säännöksen nojalla pidempään vaan tiedonhankintakeino pitäisi lopettaa lupa-ajan umpeutuessa. Jos tiedonhankintaa haluttaisiin jatkaa keskeytyksettä, tulisi luvan voimassaoloaikana hakea pakkokeinolain perusteella uusi lupa.

---

<sup>194</sup> HE 224/2010 vp s. 99.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

### 5.1 Tutkimuksen tulokset

Asettelin johdantoluvussa tutkimuskysymyksen seuraavasti: *Mitkä ovat poliisin toimivallan edellytykset ja toimivallan rajat harkittaessa televalvonnan käyttöä rikoksen paljastamiseksi, estämiseksi ja vaaran torjumiseksi?* Tutkimuksen kohteena olivat siten ne säädökset ja periaatteet, jotka ohjaavat (tai joiden tulisi ohjata) tätä poliisille kuuluvan ja poliisilaissa määritellyn toimivaltuuden käyttöä.

#### *Televalvonnan määritelmä*

Pääluvussa 2 selvitettiin miten televalvonta määritellään ja mihin televalvonta kuuluu julkisoikeuden ja tarkemmin määriteltynä poliisioikeuden kartalla. Ensinnäkin voitiin todeta, että televalvonta on sekä yksi poliisilaissa määritellyistä salaisista tiedonhankintakeinoista että myös yksi pakkokeinolaissa määritellyistä salaisista pakkokeinoista. Käytännössä se kumman lain raameissa liikutaan, riippuu siitä, epäilläänkö rikoksen jo tapahtuneen vai epäilläänkö rikoksen tai vaaran olevan vielä torjuttavissa tai paljastettavissa. Jos rikos on jo tapahtunut, ollaan pakkokeinolain puolella, mutta ennen rikoksen tai vaaran täyttymistä liikutaan vielä poliisilain säädöksissä.

Poliisilain 5. luku sisältää säädökset salaisesta tiedonhankinnasta. Televalvonnan määritelmästä säädetään poliisilain 5:8.1:ssä seuraavasti:

*”Televalvonnalla tarkoitetaan tunnistamistietojen hankkimista viestistä, joka on lähetetty 5 §:ssä tarkoitettuun viestintäverkkoon kytketystä teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta taikka vastaanotettu tällaiseen osoitteeseen tai laitteeseen, sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkimista taikka osoitteen tai laitteen käytön tilapäistä estämistä.”*

Televalvonnan määrittelyn yhteydessä todettiin, että televalvontaan liittyvillä teknisluonteisilla käsitteillä on oma merkityksensä myös toimivallan rajojen hahmottamisessa. Ilman käsitteiden määrittelyä ei nimittäin todellisuudessa tiedetä, mihin asti toimivalta ulottuu, tai mihin se ei ulotu. Siitä syystä pääluvussa 2 määriteltiin edellä mainitun sää-

döstekstin käsitteistä tunnistamistiedot, viesti ja viestintäverkko, teleosoite ja telepääte-laite sekä sijaintitieto. Termien määritelmät löytyvät pääasiassa sähköisen viestinnän tietosuojalain (16.62004/516) 2 pykälästä.

### *Televalvonnan rajoituksia koskevat johtopäätökset*

Pääluvussa 3 tarkasteltiin televalvontaan liittyviä rajoituksia. Voitiin todeta, että toimivallan käytön rajoituksia löytyy ainakin perus- ja ihmisoikeuksista, laintasoisista sää-döksistä ja poliisitoiminnan yleisistä periaatteista. Samassa pääluvussa käsiteltiin myös televalvontaan liittyvää oikeussuojajärjestelmää, jolla on läheinen suhde toimivallan rajoituksiin.

Ihmisoikeuksia tarkasteltaessa todettiin, että Suomi on liittynyt useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joilla on vaikutusta myös televalvonnan rajoituksiin ja televalvontaan liittyvään oikeussuojajärjestelmään. Tärkeimmät näistä ovat YK:n yleiskokouksen hyväksymä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleis-sopimus eli *KP-sopimus* sekä Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja pe-rusvapauksien suojaamiseksi eli *Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (EIS)*. Tässä tutkimuksessa erityistarkastelun alla oli EIS, sillä Euroopan integraation myötä Euroo-pan neuvoston ihmisoikeussopimus on tullut käytännössä tärkeämmäksi kuin KP-sopimus. Se johtuu siitä, että sitä pidetään yleisesti maailman tehokkaimpana ihmisoi-keussopimuksena erityisesti sen tehokkaan valvontajärjestelmän ansiosta. Euroopan neuvoston jäsenvaltion kansalainen voi nimittäin valittaa kokemastaan ihmisoikeus-loukkauksesta *Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen*, jonka päätökset ovat jäsenvaltioi-ta sitovia. Tutkimuksessa käsiteltiin eräitä televalvonnan kannalta keskeisiä ihmisoi-keuksia, kuten oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Samassa yhtey-dessä tarkasteltiin myös eräitä tutkimuskysymykseen liittyviä Euroopan ihmisoikeus-tuomioistuimen ratkaisuja.

Perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia käsiteltäessä todettiin, että joskus yhtä perusoi-keutta joudutaan rajoittamaan toisen perusoikeuden suojaamiseksi erityisiä rajoitusedel-lytyksiä soveltaen. Tällaisesta ristiriitatilanteesta käytetään nimitystä perusoikeuskolli-

sio. Siinä kaksi tai useampi perusoikeuksista on konkreettisessa laintulkintatilanteessa keskenään ristiriidassa, eikä niitä voida samanaikaisesti toteuttaa. Poliisin toimivaltanormien yhteydessä kollisiotilanteet ovat väistämättömiä. Esimerkiksi televalvonnalla rajoitetaan perusoikeutta yksityiselämän suojaan, josta säädetään perustuslain 10 §:ssä. Yksityiselämän suoja on klassinen vapausoikeus, jota on luonnehdittu esimerkiksi siten, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman että viranomaiset tai muut tahot mielivaltaisesti tai aiheettomasti siihen puuttuvat.

Tutkimuksessa todettiin, että yksityiselämän suoja perusoikeutena on poliisin toimivaltan kannalta kolmijakoinen. Ensinnäkin poliisilla on velvollisuus suojata tämän perusoikeuden toteutuminen eli ryhtyä toimenpiteisiin silloin, kun henkilön yksityiselämän suojaa loukataan tai uhataan loukata. Toiseksi poliisi voi rajoittaa tätä perusoikeutta jonkin toisen perusoikeuden turvaamiseksi. Esimerkki tällaisesta rajoituksesta on televalvonta. Televalvonnalla ei kuitenkaan puututa telekuuntelun tavoin yksityiselämän suojaan kuuluvan luottamuksellisen viestin suojan ydinalueeseen, sillä televalvonta kohdistuu vain viestin tunnistamistietoihin eikä viestin sisältöön. Tunnistamistiedot jäävät perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle. Käytännössä se merkitsee sitä, että televalvonnan edellytyksistä voidaan säätää hieman väljemmin kuin telekuuntelun edellytyksistä. Kolmanneksi yksityisyyden suoja asettaa poliisin toimivallalle myös rajoituksen, sillä se luo yksilölle suojaa myös vertikaalitasossa eli suhteessa julkiseen valtaan.

Tutkimuksen kolmannessa pääluvussa käsiteltiin myös joitakin laintasoisia säädöksiä, jotka osaltaan asettavat rajoituksia televalvonnalle. Perustuslain 2:3 momentin oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltiossa viranomaisella on julkista valtaa ainoastaan silloin, kun sen perusteet ilmenevät tarkoin laista. Tämän lainalaisuuden periaatteen todettiin olevan myös poliisin toimivaltajärjestelmän ehdoton lähtökohta. Tutkimuksessa havaittiin, että PeL 2:3 momentin oikeusvaltioperiaate sisältää kahdenlaisia vaatimuksia televalvonnan käytölle. Ensinnäkin poliisin suorittamalle televalvonnalle tulee löytyä edellytykset laista ja toisekseen televalvontaa suorittaessaan poliisin tulee noudattaa lakia tarkoin. Keskeisimmät televalvonnan käyttöä ohjaavat laintasoiset

säädökset ovat luonnollisesti poliisilaki ja pakkokeinolaki, joissa säädetään televalvonnan edellytyksistä ja siihen liittyvistä menettelyllisistä seikoista, sekä rikoslaki jossa säädetään rikosoikeudellisen vastuun periaatteista, rangaistuksista ja rikosten tunnusmerkistöistä. Edellä mainittujen lakien lisäksi televalvonnan käyttöedellytyksiin vaikuttavat kuitenkin myös eräät muut lainsäätökset. Todettiin, että ne osaltaan jopa määrittävät sen, mitä televalvonta on ja asettavat sitä kautta televalvonnan käytölle myös rajoja. Sellaisia ovat ainakin sähköisen viestinnän tietosuojalaki, laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä eli sananvapauslaki, henkilötietolaki sekä laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki.

Myös poliisitoiminnan yleisillä periaatteilla todettiin olevan merkitystä televalvonnan kannalta. Ensinnäkin todettiin, että hallintolain yleiset oikeusperiaatteet koskevat kaikkea viranomaistoimintaa ja siten myös poliisioikeuden alalla on jo vuosikymmeniä vallinnut käytäntö, että yleisiä hallinnollisia periaatteita on noudatettava myös poliisivaltuuksia käytettäessä. Toisaalta poliisioikeuden alalle on myös muodostunut omat yleiset periaatteensa, jotka ohjaavat ja usein käytännössä rajoittavat poliisin toimivallan käyttöä. Tällaisia poliisitoiminnan yleisiä periaatteita ovat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (PolL 2 §), suhteellisuusperiaate (PolL 3 §), vähimmän haitan periaate (PolL 4 §), tarkoitussidonnaisuuden periaate (PolL 5 §) ja mahdollisuus luopua tehtävästä tai siirtää sitä (PolL 9 §). Uudessa poliisilaissa kaikki edellä mainitut periaatteet on mainittu lain 1 luvun yleisissä säännöksissä. Koska poliisilaki on koko poliisitoimintaa ohjaava yleislaki, koskevat edellä mainitut periaatteet kaikkea poliisitoimintaa, siis myös esitutkintaa ja pakkokeinojen käyttöä, vaikka niitä koskevissa erityislaeissa ei periaatteita olisikaan erikseen mainittu. Johtopäätöksenä on, että kaikilla edellä mainituilla periaatteilla voi olla rajoittava vaikutus myös televalvonnan käytölle ja ne tulee ottaa huomioon joka kerta televalvonnan käyttöä harkittaessa.

Kolmannessa pääluvussa käsiteltiin myös televalvontaan liittyvää oikeussuojajärjestelmää, koska sillä on läheinen suhde toimivallan rajoituksiin. Kuten jo edellä todettiin, televalvonnalla puututaan merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan. Televalvonta, niin kuin salaiset tiedonhankintakeinot yleensäkin, muodostaa huomattavan haasteen oikeusturvalle, sillä toimenpiteen kohteena olevalla

henkilöllä ei ole mahdollisuutta osallistua asian käsittelyyn salaisesta tiedonhankinnasta päätettäessä. Niinpä salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvällä oikeussuojajärjestelmällä on erittäin suuri merkitys yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta. Näin ollen on ilman muuta selvää, että oikeussuojan toteutuminen edellyttää poikkeuksellisia laillisuusvalvontajärjestelyjä. Televalvontaan liittyvään oikeussuojajärjestelmään kuuluu keskeisesti kolme elementtiä: käräjäoikeuden lupa keinon käytön edellytyksenä, Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittama laillisuusvalvonta ja poliisin sisäinen laillisuusvalvonta. Lupamenettely ja oikeusasiamiehen suorittama valvonta on ns. ulkoista valvontaa ja poliisiorganisaation sisällä suoritettava valvonta sisäistä valvontaa. Oikeussuojajärjestelmän elementit muodostavat kokonaisuuden, jonka osat täydentävät toisiaan.

#### *Televalvonnan edellytyksiä koskevat johtopäätökset*

Tutkimuksessa neljännessä pääluvussa käsiteltiin poliisilain perusteella suoritettavan televalvonnan yleisiä ja toimenpidekohtaisia edellytyksiä ja määriteltiin tarkemmin termit rikoksen estäminen, paljastaminen ja vaaran torjuminen.

Poliisilain 5 luvun 2 §:ssä säädetään salaisten tiedonhankintakeinojen käytön *yleisistä edellytyksistä*. Kyseinen säädös ei kuitenkaan luo yksinään toimivaltuutta, vaan toimivalta edellyttää aina yleisen edellytyksen lisäksi erityisiä, toimenpidekohtaisia edellytyksiä. PolL 5:2.1:n mukaan ”salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja”. Tämä yleissäännös on vähimmäisvaatimus kaikille salaisille tiedonhankintakeinoille ja sen takana on ajatus, että kaikkien luvussa säädettyjen keinojen käytön edellytyksenä tulee olla jonkinlainen tuloksellisuusodotus. Koska eri keinoilla puututaan eriasteisesti yksilön oikeuksiin, on niiden käyttöedellytykseksi säädetty kuitenkin eritasoisia ”kynnyksiä”. Joidenkin tiedonhankintakeinojen osalta vaaditaan, että keinon käytöllä on oltava erittäin tärkeä merkitys tai sen on oltava peräti välttämätöntä. Koska televalvontaa ei ole mainittu korkeampaa kynnystä edellyttävien keinojen luettelossa, on se silloin sijoitettu portaikon ”alimmalle” askelmalle. Toisin sanoen, televalvonnan käytön yleisenä edellytyksenä ei tarvitse olla se, että keinon käyttämisellä olisi erittäin tärkeä merkitys tai että se olisi välttämätöntä. Johtopää-

töksenä voitiin todeta, että ei tarvitse olla kovinkaan todennäköistä, että televalvontaa käyttämällä saataisiin tarvittavia tietoja. Itseasiassa pelkkä oletus siitä, että tarvittavia tietoja voitaisiin saada, riittää televalvonnan käytön yleiseksi edellytykseksi.

Toimivalta poliisilain perusteella suoritettavaan televalvontaan perustuu pääasiassa PolL 5 luvun 8 pykälään, sillä siinä määritellään televalvonnan *erityiset, toimenpidekohtaiset edellytykset*. PolL 5:8.2:ssa säädetään televalvonnasta *rikoksen estämiseksi*. Rikosten ennalta estäminen tarkoittaa sellaisia preventiivisiä rikoksentorjuntatoimenpiteitä, joilla rikokseen ryhtymistä voidaan vähentää, mutta myös jo aloitettujen rikostekojen keskeyttämistä sekä rikosten seurausten estämistä tai rajoittamista. Sillä siis tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu jos henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen. Rikoksen estämistä olisi myös jo aloitetun rikoksen keskeyttäminen tai siitä välittömästi aiheutuvan vahingon tai vaaran rajoittaminen.

PolL 5:8.2:ssa mainitaan ne rikokset, joiden estämiseksi poliisille voidaan antaa lupa henkilön hallussa olevan tai oletettavasti muuten käyttämän teleosoitteen tai telepääte-laitteen televalvontaan. Oli mielenkiintoista huomata, että itse asiassa televalvonnan edellytyksenä voi olla rangaistusmaksimiltaan melko lieväkin rikos, toisin kuin ehkä etukäteen saattaisi olettaa. Esimerkiksi seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö voi olla poliisilain mukaisen televalvonnan edellytyksenä, vaikka siitä säädetty ankarin rangaistus on suhteellisen matala eli vain kuusi kuukautta vankeutta.

Yksi poliisin tehtävistä rikosten ennalta estämisen lisäksi on poliisilain 1 §:n mukaan *rikosten paljastaminen*. Rikosten paljastamisella tarkoitetaan esitutinnan aloittamisen edellytysten selvittämistä silloin, kun rikoksen tekemisestä on vasta heikko, ”voidaan olettaa”- tasoinen epäily. Rikoksen paljastamisen tarkoituksena on selvittää jo tehdyn rikoksen välittömästi merkityksellisiä seikkoja esitutinnan aloittamisen perustaksi, kuten rikoksen tunnusmerkistö sekä tekijä, teko aika ja -paikka. Kysymys ei siten ole rikoksen selvittämisestä, koska edellytykset esitutinnan aloittamiseen puuttuvat, eikä myöskään rikoksen estämisestä, koska rikoksen oletetaan jo tapahtuneen. Rikosten pal-



jastamisella tarkoitetaan siis eräänlaista rikoksen estämisen ja selvittämisen väliin jäävää harmaata aluetta.

Salaisesta tiedonhankinnasta rikoksen paljastamiseksi säädetään PoL 5:3 §:ssä. Pykälän 1. momentissa on lueteltu ne rikokset, joitten paljastamiseksi poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja (siis myös televalvontaa) voidaan käyttää. Näitä rikoksia on yhteensä 13 kpl ja ne ovat RL 12 luvussa kriminalisoituja maanpetos- ja vaikoilurikoksia sekä RL 34 a-luvun terrorismirikoksia. Ne ovat siis sellaisia rikoksia, joiden paljastaminen, estäminen ja selvittäminen kuuluvat lähinnä suojelupoliisin tehtäviin. Huomionarvoista on, että käytettäessä salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten paljastamiseen, on noudatettava PoL 5:2 §:ssä säädettyjä yleisiä edellytyksiä, mutta sen osalta ei ole säädetty tarkempia toimenpidekohtaisia edellytyksiä. Toisin sanoen, harkittaessa televalvonnan käyttöä rikoksen paljastamiseksi riittää, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen paljastamiseksi tarvittavia tietoja, eikä sen osalta vaadita tarkempia edellytyksiä.

Televalvontaa voidaan poliisilain perusteella suorittaa myös *vaaran torjumiseksi*. Tutkimuksessa todettiin, että poliisioikeudessa vaaralla tarkoitetaan yleisen elämänskokeimuksen mukaan varteen otettavaa mahdollisuutta, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden piiriin kuuluville etuuksille aiheutuu vahinkoa. Vaara voisi aiheutua myös muusta kuin rikosoikeudellisesti vastuullisen henkilön syyksiluettavasta teosta. Poliisilain kannalta toimenpidekynnyksen ylittävän vaaran tulisi olla konkreettinen, eli tosiasiallinen tilanne, johon liittyy varteenotettava mahdollisuus eli riski siihen, että turvallisuus vaarantuu. Poliisioikeudellinen vaara aiheuttaa poliisille toimimisvelvollisuuden, eli velvollisuuden ryhtyä toimivaltansa rajoissa tarpeellisiin toimiin vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Televalvonnasta vaaran torjumiseksi säädetään PoL 5:8.3:ssa. Sen mukaan poliisilla on oikeus televalvontaan 2 momentin estämättä, jos sen välitön toteuttaminen on välttämättöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Maininnalla ”2 momentin estämättä” tarkoitetaan sitä, että toimenpide voidaan kohdistaa muunkin kuin sellaisen henkilön puhelimeen, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän johonkin 2 mo-

mentissa mainituista rikoksista. Näin ollen televalvontaa voidaan kohdistaa esimerkiksi kadonneen henkilön telepäätelaitteeseen, mikäli on perusteltua syytä epäillä, että henkilö on hengen tai terveyden vaarassa.

Tutkimuksessa todettiin myös, että *televalvonnalla voidaan estää teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden käyttö* tietyllä alueella. Siitä säädetään PolL 5:8.4:ssa. Televalvontaan sisältyy muutenkin mahdollisuus yksittäisen teleosoitteen tai telepäätelaitteen käytön estämiseen, PolL 5:8.1:n televalvonnan määritelmän mukaisesti. Nyt puheena oleva teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden käytön estäminen kohdistuu kuitenkin siitä poiketen *ennalta määrittämättömään* teleosoitteiden ja telepäätelaitteiden *joukkoon* vaaran torjumiseksi. Siten sen vaikutuspiiriin joutuvat mahdollisesti myös täysin sivullisten ihmisten teleosoitteet ja laitteet. PolL 5:8.3 momentin tavoin toimivaltuuden edellytyksenä on välttämättömyys ja henkeen tai terveyteen kohdistuva vakavan vaaran uhka. Toimenpiteellä ei myöskään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Tälle uudelle toimivaltuudelle on siten asetettu varsin tiukat edellytykset, joten sen käyttäminen on mahdollista vain poikkeuksellisen vakavassa uhkatilanteessa, kuten pommiuhkatilanteessa.

Televalvontaa voidaan suorittaa myös *kuolemansyyn selvittämiseksi*. PolL 5:8.5:n mukaan poliisille voidaan kuolemansyyn selvittämiseksi antaa lupa vainajan hallussa olleen teleosoitteen tai telepäätelaitteen televalvontaan. Edellytyksenä on, että toimenpiteellä voidaan perustellusti olettaa saatavan kuolemansyyn selvittämisessä tarvittavia tietoja. Kuolemansyyn selvittämisen intressinä on yleensä rikoksen poissulkeminen. Vanhassa poliisilaissa ei ollut säädöstä, joka olisi oikeuttanut televalvontaan kuolemansyyn selvittämisen yhteydessä. Lakimuutokselle nähtiin kuitenkin tältä osin tarvetta, koska televalvonnan avulla poliisi voi saada jopa merkittävää lisäselvitystä esimerkiksi vainajan viimeisistä liikkeistä ennen kuolemaa ja sitä kautta kuolemaan johtaneista olosuhteista.

Televalvontaa voidaan suorittaa myös *haltijan suostumuksella*, josta säädetään PolL 5:9 §:ssä. Erona perusmuotoiseen televalvontaan on, että televalvonnan kohteena ei ole rikoksen tekijän tai vaaran aiheuttajan laite tai osoite, vaan jonkun muun henkilön hallit-

sema laite tai osoite, johon televalvontaa suoritetaan hänen suostumuksellaan. Tiedonhankintakeino ei siten ole tosiasiallisesti salainen, vaikka siitä säädetäänkin salaisten tiedonhankintakeinojen yhteydessä. Käytännössä haltijan suostumuksella suoritettava televalvonta tulee sovellettavaksi, jos henkilö saa telesoitteeseensa tai telepäätelaitteeseensa tietoa rikoksesta, jonka kohteena hän itse tai hänen läheisensä on.

Viimeisenä toimenpidekohtaisena edellytyksenä käsiteltiin *televalvonnan jatkaminen rikoksen selvittämiseksi*. PoL 5:4 §:ssä säädetään salaisen tiedonhankintakeinon käytön jatkamisesta rikoksen selvittämiseksi. Säännös tulee sovellettavaksi jos rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi aloitetun salaisen tiedonhankinnan aikana ilmenee, että on syytä epäillä tiedonhankinnan kohteena oleva rikos tehdyksi. Tällöin tiedonhankintaa saadaan jatkaa rikoksen selvittämiseksi. Ilman kyseistä säännöstä tiedonhankintakeinon käyttö pitäisi lopettaa heti, kun rikoksen estämisessä ei onnistuta ja rikos epäillään jo tehdyksi.

## 5.2 Pohdintaa

Olen ammatillisesta taustastani huolimatta pyrkinyt tarkastelemaan poliisin toimivaltajärjestelmää ja siihen liittyvää oikeussuojajärjestelmää ehdottoman objektiivisesti ja pyrkinyt myös tuomaan esiin kannanottoja sekä toimivaltuuksien laajentumisen puolesta että myös sitä vastaan. Ennen poliisi, - pakkokeino, - ja esitutkintalain kokonaisuudistusta poliisin toimivaltuuksien lisäämiseen ja laajentamiseen kohdistettiin varmasti ihan aiheellista kritiikkiä (esimerkiksi asianajaja Matti Wuori artikkelissaan Turmiollista turvallisuutta<sup>195</sup> ja Juha Halijoki Defensor Legis – julkaisussaan<sup>196</sup>). Uskoisin, että kritiikki ei tule lakiuudistusten myötä vähenemään, sillä vaikka säädökset ovatkin aikaisempaa täsmällisempiä ja oikeusturvaan on kiinnitetty entistä enemmän huomiota, niin toimivaltuudet ovat laajuudeltaan vähintäänkin aikaisemmalla tasolla.

Kritiikille on toki sijansa, varsinkin perusoikeusmyönteiselle kritiikille, mutta olen silti huomaavinani keskustelussa tietynlaista yksisilmäisyyttä. Toimivaltuuksien laajentumista vastustavat tahot vetoavat mielellään perusteluissaan perusoikeuksien kaventumi-

---

<sup>195</sup> Wuori 2003: s. 397–411.

<sup>196</sup> Halijoki 2003: s. 139–184.

seen, jolloin keskustelusta helposti unohtuu, että toimivaltuuksien takana on nimenomaan perusoikeuksien turvaaminen. Toisaalta toimivaltuuksien puolustajat vetoavat melko yksioikoisesti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuuteen, jolloin toimenpiteen kohteen oikeusturva saattaa jäädä jalkoihin.

Oikeusturvan kannalta tuomioistuin on keskeisessä roolissa televalvonnan käytöstä päättävänä elimenä. Asetelma on nähdäkseni samantapainen, kuin mitä Kaarlo Tuori käsittelee teoksessaan *Oikeuden ratio ja voluntas*: tuomioistuin toimii oikeuden *rationa* eli järkenä hilliten poliittisen päätöksenteon ja virkamieskoneiston *voluntasta* eli tahtoa.<sup>197</sup>

Mielestäni on kuitenkin erityisen tärkeää huomata, että myös tuomioistuimen sinänsä itsenäinen tuomiovalta on demokraattisen valvonnan alaisena, nimittäin eduskunnan oikeusasiamiehen suorittaman valvonnan kautta. Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä selvitys salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä käsitellään nimittäin eduskunnassa perustuslakivaliokunnan toimesta, jolla on keskeinen asema suomalaisessa perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä<sup>198</sup>. Perustuslakivaliokunta suorittaa siten salaisten tiedonhankintakeinojen käytön valvontaa sekä ennakollisesti lainsäätämisvaiheessa että myös jälkikäteisesti.<sup>199</sup>

Tutkimuksen aikana mieleeni on monta kertaa noussut jopa hieman filosofinen kysymys, että mitä valta tarkoittaa, miten se määritellään ja miten sitä toteutetaan. Julkisoikeudessa keskeisiä käsitteitä ovat julkinen valta ja viranomaiselle kuuluva toimivalta. *Tämän tutkimuksen keskeisenä johtopäätöksenä on, että poliisilla on oltava riittävä toimivaltanormisto*, että se pystyisi täyttämään laissa säädetty tehtävänsä ja turvaamaan yksilöiden turvallisuuteen liittyvät perusoikeudet. Mielestäni pohjimmiltaan kysymys ei edes ole poliisille kuuluvasta vallasta, vaan yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksista, joita julkinen valta ja erityisesti poliisi on asetettu turvaamaan.

---

<sup>197</sup> Tuori 2007.

<sup>198</sup> Toisaalta Pajujoja & Pölönen katsovat, että tuomioistuinratkaisusta ei ole löydettävissä valtiosääntöistä pohdintaa, mikä vähentää vuoropuhelua perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinlaitoksen välillä. Pajujoja & Pölönen 2011: 518.

<sup>199</sup> Lavapuro 2010: 228. Lavapuro käsittelee väitöskirjassaan ”Uusi perustuslakikontrolli” mm. perustuslakivaliokunnan auktoriteettiasemaa perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä.

*Vallalla täytyy kuitenkin olla rajat ja toimiva valvontajärjestelmä, jotka takaavat myös toimenpiteen kohteena olevan yksilön oikeusturvan toteutumisen. Rajoja edustavat Suomen perustuslaissa säädetyt perusoikeudet ja muu kansallinen lainsäädäntö sekä erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa mainitut ihmisoikeudet. Toisaalta rajatkin menettävät merkityksensä ilman asiansa osaavaa rajavartijaa, jota tässä kohtaa edustaa salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva moniportainen valvontajärjestelmä. Erityisesti on nostettava esiin perustusvaliokunnan rooli keskeisenä perusoikeusnormiston tulkitsijana ja myös salaisten tiedonhankintakeinojen käytön ylimpänä ”valvonnan valvojana”. Mielestäni salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva valvontajärjestelmä olisikin hyvin ajankohtainen ja mielenkiintoinen jatkotutkimuksen kohde.*

Poliisihallitus tekee vuosittain selvityksen poliisin tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta<sup>200</sup>. Tulee olemaan mielenkiintoista seurata, millä tavalla vuoden 2014 alusta voimaan tulleet lakimuutokset tulevat vaikuttamaan tiedonhankintakeinojen käyttöön eli hakemuksien ja myönnettyjen lupien määrään tulevaisuudessa. Haluan lopuksi herätellä hieman lukijan ajatuksia ja muistuttaa myös niistä realiteeteista, jotka todellisuudessa vaikuttavat poliisitoiminnan tasoon enemmän kuin viimeaikaiset lakimuutokset. Poliisien määrä ja myös määrärahat ovat nimittäin jo pitkään olleet laskussa, eikä parannusta tässä suhteessa näyttäisi olevan näköpiirissä ainakaan lähitulevaisuudessa. Näin ollen uskallan väittää, että koska rikosten tutkinnan resurssit tulevat laskemaan, niin todennäköistä on, että myöskin salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö tulee tulevaisuudessa kohdistumaan entistä enemmän vain törkeimpien rikosten tutkintaan. Kuvailisin tilannetta siten, että isäntä on nyt antanut rengeille uudet ja tehokkaat työkalut, mutta renkejä on nyt entistä vähemmän työkaluja käyttämässä.

---

<sup>200</sup> Poliisihallituksen selvitys sisäasiainministeriölle poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta, 2013.

## LÄHDELUETTELO

### *Kirjallisuus*

Fredman, Markku & Petteri Järvinen (2003). Oikeustapauskommentti. Defensor Legis 2003:4, 764–769.

Halijoki, Juha (2003). Pakkokeinolain uudistus – Mikä muuttuu ja miksi? Defensor Legis 2003:2, 139–184.

Helminen, Klaus, Matti Kuusimäki & Satu Rantaeskola (2012). Poliisilaki. Helsinki: Talentum.

Helminen, Klaus, Matti Kuusimäki & Markku Salminen (1999). Poliisioikeus. Helsinki: Kauppakaari OYJ.

Husa, Jaakko & Antero Jyränki (2012). Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy

Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2008). Helsinki: Talentum.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Korhonen, Rauno (2005). Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja. Helsinki: Edita.

Lavapuro, Juha (2010). Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Mäenpää, Olli (2011). Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Unigrafia.

Mäenpää, Olli (2003). Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Niemi, Johanna & Virve-Maria de Godzinsky (2009). Telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja. Helsinki: Hakapaino Oy.

Nuutila, Ari-Matti (2006). Rikostentorjunta, rikoksen selvittäminen ja perusoikeudet. Saatavissa 10.5.2014: [www.edilex.fi/lakikirjasto/7122](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7122)

Ojanen, Tuomas (2009). Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta (Yliopistopaino).

Ojanen, Tuomas (2001). Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki: Hakapaino Oy.

Pajuoja, Jussi & Pasi Pölönen (2011). Ylin laillisuusvalvonta. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pellonpää, Matti (2005). Euroopan ihmisoikeussopimus. Jyväskylä: Talentum Media Oy.

Pesonen, Pirkko (2011). Viestintäoikeuden käsikirja. Helsinki: Edita.

Rautio, Jaakko (1997). Ristiriidasta perustuslain ja lain välillä – joitain havaintoja viestintäsalaisuudesta (HM 8 §), pakkokeinolaista ja poliisilaista. Oikeus 1997:2, s. 187–193.

Ruuska, Kirsti (2007). Oma tupa, oma lupa. Helsinki: Edita.

Saraviita, Ilkka (2011). Perustuslaki. Helsinki: Talentum.

Savola, Pekka (2013). Tunnistamistietojen luovuttamismääräykset ja telepakkokeinot. Lakimies 5:2013, s. 886–908.

Tuori, Kaarlo (2007). Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki: WSOYpro.

Wuori, Matti (2003). Turmiollista turvallisuutta. Oikeus 4:2003, s. 397–411.

### *Virallislähteet*

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012. Saatavissa 28.4.2014:

<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=hc15113094311719&cmd=download>

HE 16/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 141/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisoinnista koskevaksi lainsäädännöksi

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 125/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi



HE 52/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi

HE 34/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi

HE 22/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle telekuuntelua ja – valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 251/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pakkokeinolain 1. luvun muuttamisesta

HE 14/1985 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi

PeVL 67/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 66/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi

PeVL 6/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta

PeVL 19/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Joke-  
lan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnas-  
ta

PeVL 37/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tullilain muuttamisesta

PeVL 26/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä radiolaiksi  
sekä laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain ja yksityisyyden suojasta  
televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

PeVM 8/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö Eduskunnan oikeusasiamiehen ker-  
tomuksesta vuodelta 2006

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä pe-  
rustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

Poliisihallituksen selvitys sisäasiainministeriölle poliisin tiedonhankinnasta ja sen val-  
vonnasta 2013. Saatavissa 28.4.2014:  
[http://www.intermin.fi/download/51803\\_selvitys\\_poliisin\\_tiedonhankinnasta\\_ja\\_sen\\_valvonnasta\\_vuonna\\_2013.pdf?91cdc2d3bd05d188](http://www.intermin.fi/download/51803_selvitys_poliisin_tiedonhankinnasta_ja_sen_valvonnasta_vuonna_2013.pdf?91cdc2d3bd05d188)

Sisäasiainministeriön kertomus poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuodelta  
2012. Saatavissa 28.4.2014:

[http://www.intermin.fi/download/40590\\_kertomus\\_poliisin\\_tiedonhankinnasta\\_2012.pdf](http://www.intermin.fi/download/40590_kertomus_poliisin_tiedonhankinnasta_2012.pdf)

*Oikeustapaukset*

EIT tapaus Kennedy (18.5.2010)

EIT tapaus Kontrova v. Slovakia (31.5.2007)

EIT tapaus Osman (28.10.1998)

KHO 2007:64

KKO 2011:27

Turun HO 27.1.2010/226

*Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut*

EOA 128/2/2011

EOA 3378/2006

EOA 1634/2001